AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASI VE TÜRKİYE

2. Baskı

Aziz Çelik

Avrupa Birliği Sosyal Politikası *ve* Türkiye



KitapYAYINEVİ

KİTAP YAYINEVİ – 302
İNSAN VE TOPLUM DİZİSİ – 72

AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASI VE TÜRKİYE / AZİZ ÇELİK

KİTAP TASARIMI
YETKİN BAŞARIR, BEK

TASARIM DANIŞMANLIĞI
BEK

KAPAK TASARIMI
DİLEK ÇETİNKAYA

GRAFİK UYGULAMA VE BASKI
MAS MATBAACILIK SAN. VE TİC. A.Ş.
KÂĞIT HANE BİNASI
HAMİDİYE MAHALLESİ, SOĞUKSU CADDESİ NO. 3
34408 KÂĞITHANE
SERTİFİKA NO. 12055
T: 0212 294 10 00 F: 212 294 90 80
E: KİTAP@MASMAT.COM.TR

1. BASIM
KASIM 2014, İSTANBUL
2. BASIM
ŞUBAT 2019, İSTANBUL

ISBN 978-605-105-137-6

YAYIN YÖNETMENİ
ÇAĞATAY ANADOL

KİTAP YAYINEVİ LTD.
KÂĞIT HANE BİNASI
HAMİDİYE MAHALLESİ, SOĞUKSU CADDESİ NO. 3/1-A
34408 KAĞITHANE İSTANBUL
SERTİFİKA NO. 12348
T: 212 294 65 55 F: 212 294 65 56
E: kitap@kitapyayinevi.com
W: www.kitapyayinevi.com

Avrupa Birliği Sosyal Politikası *ve* Türkiye

Aziz Çelik



Kitap Yayınevi

İki güzel insanın,
alçakgönüllü ve mücadeleci sendikacı,
Kristal-İş Sendikası Genel Başkanı
Hasan Basri Babalı (1950-1997) ile
Sendikal eğitim ve araştırmaya bir ömür veren,
Petrol-İş yıllıklarının yaratıcısı
İlyas Köstekli (1948-2004)
anılarına sevgiyle, özlemle

İçindekiler

Tablo, Grafik ve Çerçeveler

AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AAETA	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşması
ABA	Avrupa Birliği Antlaşması
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABGS	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
ABİHA	Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma
AÇK	Avrupa Çalışma Konseyleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AETA	Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması
AİS	Avrupa İstihdam Stratejisi
AK	Avrupa Konseyi
AKÇT	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
AKÇTA	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Antlaşması
AKP/AK Parti	Adalet ve Kalkınma Partisi
AMB	Avrupa Merkez Bankası
AMBS	Avrupa Merkez Bankaları Sistemi
ANAP	Anavatan Partisi
AP	Avrupa Parlamentosu
ASF	Avrupa Sosyal Fonu
ASŞ	Avrupa Sosyal Şartı
AT	Avrupa Topluluğu
ATO	Ankara Ticaret Odası
BusinessEurope	Avrupa İşverenler Birliği
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands (Almanya Hıristiyan Demokrat Partisi)
CEC	Avrupa Yöneticiler ve İdari Personel Konfederasyonu
CEEP	Centre Européen Des Entreprises Publics (Avrupa Kamu İşletmeleri Merkezi)
CESI	Avrupa Bağımsız Sendikalar Konfederasyonu
CGT	Confédération Générale du Travail (Genel Emek Konfederasyonu-Fransa)
CHF	Cumhuriyet Halk Fırkası

COROPER	Daimi Temsilciler Komitesi (Konsey)
DİSK	Türkiye Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EC	European Community
EEC	European Economic Community
EESC	European Economic and Social Committee
EPSU	Kamu Hizmeti Sendikaları Avrupa Federasyonu
ESK	Ekonomik ve Sosyal Komite
ETUC	European Trade Union Confederation
ETUI	European Trade Union Institute
EWC	European Work Council (Avrupa Çalışma Konseyleri)
FDI	Foreign Direct Investment
GGASŞ	Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
HAK-İŞ	Türkiye Hak İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ICEM	International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions (Kimya Enerji, Maden ve Genel Hizmet İşçileri Uluslararası Federasyonu)
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions
İHAM	İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi
İHAS	İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi
İKV	İktisadi Kalkınma Vakfı
ILO	International Labour Organisation/Office
IMF	International Monetary Fund
KAMU-SEN	Türkiye Kamu Çalışanları Sendikaları Konfederasyonu
KESK	Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu
KGHK	Kamu Görevlileri Hakem Kurulu
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KOB	Katılım Ortaklığı Belgesi
LO	Landsorganisationen i Sverige (İsveç İşçi Sendikaları Konfederasyonu)

NHS	National Health Service (İngiltere)
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
OMC	Open Method of Coordination (Açık Koordinasyon Yöntemi)
s.	Sayfa
SAF	Svenska Arbestsgivareföreningen (İsveç İşverenler Konfederasyonu)
SDP	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Almanya Sosyal Demokrat Partisi)
SPA	Sosyal Politika Anlaşması
TAS	Tek Avrupa Senedi
TCK	Türk Ceza Kanunu
TEU	Treaty of European Union
TFEU	Treaty Functioning of European Union
TİP	Türkiye İşçi Partisi
TKİB	Türk Kamu İşletmeleri Birliği
TÜRK-İŞ	Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu
ty.	Tarih yok
UEAPME	Avrupa Esnaf ve Küçük-Orta Ölçekli İşletmeler Birliği
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (Avrupa Sanayi ve İşveren Konfederasyonları Birliği)
UP	Ulusal Program

Önsöz

Bu kitabın ilk hali Avrupa Birliği ile Türkiye arasında müzakerelerin başlamak üzere olduğu, Avrupa Birliği'nin Türkiye gündeminde ön sıralarda yer aldığı ve yıldızının parladığı günlerde yazıldı. AB sürecinin ve sosyal politikanın dinamik karakteri nedeniyle, aradan geçen on yılda yeni ve önemli gelişmeler yaşandı. Gerek Avrupa Birliği'nde gerekse Türkiye-AB ilişkilerinde çok şey değişti. Anayasa girişimi başarısız olan AB, Lizbon Antlaşması (2007) ile yapı ve işleyişinde bazı reformlar yaptı. 2005'te başlayan Türkiye-AB müzakere süreci ise neredeyse durma noktasına geldi. Böylece kitapta yer alan bilgilerin önemli bir bölümü güncelliğini yitirdi ve eskidi. Bu nedenle kapsamlı bir gözden geçirme ve güncelleme kaçınılmaz oldu. Ancak güncellemenin, kitabın ilk yazımından daha zor bir süreç olduğunu belirtmeliyim.

Elinizdeki kitap daha önce *AB Sosyal Politikası-Uyum Sürecinin Uyumsuz Alanı* adıyla basılan kitabın gözden geçirilmiş ve güncellenmiş halidir. Kitap hem maddi ve teknik bilgiler hem de değerlendirmeler açısından güncellendi ve genişletilmiş içeriğine daha uygun bir adla basıldı. Bu kitabın ilk baskısı (2006) Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Çalışma Ekonomisi programında hazırladığım (2004) "Avrupa Birliği Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumu" başlıklı yüksek lisans tezimin gözden geçirilmiş ve güncellenmiş haliydi. Kitabın elinizdeki basımı özgün metinden oldukça farklı ve yeni bir içeriğe kavuştu.

Bu kitabın ilk halini oluşturan, tezimin danışmanlığını yürüten, önerileri, eleştirileri ve titizliğiyle tezin şekillenmesinde büyük emeği olan Prof. Dr. Kuvvet Lordoğlu'na, tez hazırlık sürecinde katkıları, öneri ve eleştirileri için Prof. Dr. Meryem Koray'a ve bilimsel titizlik ve özen konusunda kendisinden çok şey öğrendiğim Prof. Dr. Ali Güzel'e teşekkür ediyorum. Kitabı derslerinde kullanan, öneri ve eleştirileriyle güncellemeye katkıda bulunan meslektaşlarıma teşekkür borçluyum. Son olarak, Avrupa Birliği ve sosyal politika gibi netameli bir alanda hazırlanmış bu çalışmanın okura ulaşmasını sağlayan Çağatay Anadol'a ve kitabın yayın hazırlığında emeği geçenlere teşekkür ediyorum.

Aziz Çelik
Çiçekçi, 5 Eylül 2014

Giriş

Avrupa bütünleşmesi, 1950'lerden bu yana devam eden karmaşık, dinamik ve zorlu bir süreç. Bütünleşmenin yöntemi ve yönü, dün olduğu gibi bugün de önemli bir gerilim ve sorun alanı olmaya devam ediyor. Liberal bir Avrupa bütünleşmesini savunanlarla sosyal bir Avrupa'yı veya halkların Avrupa'sını savunan yaklaşımlar arasında yaşanan gerilim ve mücadele sır değil. Bu gerilim son dönemlerde kendini anayasa taslağı, Lizbon Antlaşması, AB Temel Haklar Şartı, Hizmetler (Bolkestein) Yönergesi ile Laval ve Viking davaları sırasında ortaya koydu. Bu tartışmaların odağında sosyal politikanın olduğunu söylemek mümkün.

Avrupa bütünleşme sürecinde bu tartışma ve gerilimler yaşanırken, Türkiye-AB ilişkilerinde de önemli gelişmeler ve sorunlar yaşandı. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyeliğini hedefleyen müzakere sürecinin 3 Ekim 2005 tarihinde resmen başlatılmasıyla birlikte, kökleri 1950'lere uzanan Türkiye-AB ilişkileri yeni bir aşamaya girdi. AB müzakere süreci, siyasi, ekonomik ve hukuksal alanda önemli gelişmelerin yaşanacağı, yeni olanaklar yanında yeni sorunları da beraberinde getirecek zorlu bir süreçtir. Nitekim, bu zorluğun en önemli göstergelerinden biri sürecin ciddi bir tıkanma yaşıyor olmasıdır.

Bu kitap, piyasaya karşı bir koruma aracı olarak sosyal politikanın, ona asıl rengini veren Avrupa sosyal geleneğinin ve bu geleneğin bir uzantısı olan Avrupa Birliği sosyal politikasının evrimi ile Türkiye'de sosyal politikanın gelişimini ve AB sosyal politikasına uyum sürecinde yaşanan sorunları incelemeyi hedeflemektedir. Sosyal politika, geçmişte olduğu gibi günümüzde de temel bir gerilim ve mücadele alanı olmaya devam etmektedir. AB sosyal politikası aslında Avrupa sosyal geleneğinin bir uzantısı olarak değerlendirilebilir. Serbest piyasaya karşı bir tepki, savunma ve onu sınırlama/dizginleme aracı da olan sosyal politika, bu özelliği nedeniyle farklı toplumsal ve siyasal güçler arasında ciddi bir gerilim ve mücadele alanı olmuş ve olmaya devam etmektedir.

Kitabın birinci ve ikinci bölümlerinde, sosyal politika ve refah devleti kavramlarına ilişkin farklı yaklaşımlar ele alınmakta ve ardından piyasa-

sosyal politika ilişkisi irdelenmektedir. Sosyal politikanın gelişimi dönemin sosyal gelişmeleri ve düşünce akımları ile birlikte değerlendirilmekte ve Avrupa sosyal geleneğinin kökleri ve gelişimi ile farklı refah modelleri ve refah devletinin bugünü incelenmektedir.

Sosyal politikaya ilişkin farklı tanım ve yaklaşımların hemen hemen tümü, sosyal politikayı, piyasa mekanizmasının yetersizliğine, başarısızlığına ve tahribatına karşı politikalar bütünü olarak kabul etmektedir. Bu yüzden sosyal politika aynı zamanda bir piyasa eleştirisi veya piyasanın yetersizliğinin kabulü olarak da nitelenebilir. Piyasayı düzenleyici ve sınırlayıcı rolü nedeniyle sosyal politika, liberallerin eleştirilerinin hedefinde yer almıştır. Devletin sosyal rolüne ve sosyal politikaya ilişkin olumsuz hatta toptan reddedici yaklaşım sadece klasik iktisada ve klasik liberalizme özgü değildir. 20. yüzyılın ikinci yarısında yükselen neoliberalizm de devletin sosyal işlevlerine ve sosyal politikaya şiddetle karşı çıkmaktadır. Bu tutumu AB düzeyinde de görmek mümkündür. Sosyal politika özellikle 1980'lerden bu yana AB içinde de derin bir uyuşmazlık kaynağı olmaya başlamıştır. Sorunun temelinde, AB'nin gelecekteki en uygun ekonomik ve siyasal modelinin ne olması gerektiği tartışması (piyasa-sosyal koruma gerilimi) yatmaktadır. Birinci ve ikinci bölümlerde, Kıta Avrupa'sı ve Anglo-Amerikan modellerinin karşılaştırılması ile farklı refah devleti uygulamalarının ve sosyal devletin, neoliberal politikalar karşısındaki durumu somut verilerle irdelenecek ve "sosyal devlet sona erdi mi?" sorusuna yanıt aranacaktır.

Üçüncü Bölümde, sosyal politika açısından AB kurumları ile karar süreçleri ele alınacak ve AB organları ve karar süreçleriyle ilgili sorunlara yer verilecektir. Dört ve beşinci bölümlerde AB sosyal politikasının evrimi dönemsel özellikleri ile birlikte ele alınacak, toplumsal tepki ve taleplere dayalı sosyal politika önlemleri ile AB düzeyinde başlangıçtan bu yana devam eden piyasa-sosyal koruma gerilimi ve çekişmesi incelenecektir. Bu bölümlerde AB sosyal politikasının evrimindeki temel eğilimler ve tartışmalar, AB düzeyinde sosyal politikaya ilişkin farklı yaklaşımlar aktarılacaktır. Bu bölümlerde Lizbon Antlaşması sonrası AB sosyal politikasının durumu, Birliğin sosyal politika müktesebatı ayrıntılı olarak irdelenecektir. Antlaşmalar yanında, yönergeler ve yargı kararlarına da yer verilecektir.

Kitabın Altıncı Bölümünde, Türkiye'de sosyal politikanın gelişimi, "kendine özgü" yanları ve günümüzde AB sosyal politikasına uyum konusunda yaşanan isteksizlik, görmezden gelme ve direnç eğiliminin Türkiye'nin sosyal politika tarihindeki kökleri ele alınacaktır. AB uyum sürecinde yaşanan sorunları, gecikme ve direnci anlayabilmek, AB sosyal politikasının Türkiye'ye dönük olası etkilerini değerlendirebilmek için sosyal politika ve sosyal hukukun ülkemize özgü yanlarını irdelemek zorunludur. Sosyal politikayı içinde doğup geliştiği dönem ve koşullardan soyutlamak mümkün olmadığı gibi, böylesi bir tutum ile var olan durumu doğru anlamak da mümkün değildir. Uyum sürecinin kendine özgü sorunlarının yanında, ülkemizin tarihsel ve toplumsal gelişme sürecinin doğrudan kendisi de ek zorluklar yaratmaktadır.

Yedinci ve son bölümde ise Türkiye'nin AB sosyal politikasına uyum sorunu, hükümetlerin, sendikaların ve işveren örgütlerinin bu sürece yaklaşımlarıyla birlikte değerlendirilecektir. Türkiye'nin AB sosyal politikasına uyumsuzluğu sadece sosyal politika yönergeleri kapsamında, bir teknik-hukuk sorunu olarak değil, AB'nin benimsediği siyasi ölçütler, uluslararası antlaşma ve sözleşmeler bağlamında ele alınacak ve üyelik sürecinin Türkiye sosyal politikasına etkileri değerlendirilecektir.

Bu kitap, AB sosyal politikasının bütün alanlarında yaşanan gelişmeleri ve onların bugünkü durumunu her yönüyle ele almayı amaçlamamaktadır. Bu konuların her biri başlı başına, ayrı kapsamlı çalışmalara konu olabilecek genişlik ve derinlikte alanlar olduğundan, AB sosyal politikasının pek çok alt başlığı bu kitapta ele alınmamıştır. Kitap daha çok, sosyal politikanın ve AB sosyal politikasının evriminin temel özelliklerinin ve Türkiye'nin uyum sorunlarının, sosyal haklar ve piyasaya müdahale bağlamında ve özellikle çalışanların toplu hakları bağlamında tartışılmasını hedeflemektedir.

Birinci Bölüm

AVRUPA'DA SOSYAL POLİTİKANIN KÖKLERİ

Avrupa Birliği (AB) sosyal politikası ile ilgili bir kitaba neden Avrupa'da sosyal politikanın kökleri, gelişimi ve özellikleri ile başlıyoruz? Her şeyden önce sosyal politika Avrupa kökenli bir kavram ve sosyal politikanın ilk kurumsallaştığı ve somutlandığı coğrafya Avrupa kıtası. Dahası "Avrupa Birliği sosyal politikası" ile "Avrupa sosyal politikası" kısmen örtüşen alanlar. Avrupa sosyal politikası Avrupa ülkelerindeki sosyal politika uygulamaları (ülkeler ve modeller) ile Avrupa Konseyi (AK) ve Avrupa Birliği'nin sosyal politikasının bütününü anlatıyor. Avrupa kıtasının sosyal politika geleneği ve uygularının bütünü Avrupa Toplum Modeli olarak kavramsallaştırılmaktadır (Koray, 2005). Gerek Avrupa Konseyi gerekse Avrupa Birliği sosyal politikası Avrupa sosyal politika geleneğinin ve birikiminin etkisi altında şekillenmiştir. AB politikaları arasında sosyal politika önemli ölçüde üye ülkelerin yetki alanına bırakılmış olsa da, sosyal politika 1950'lerden bu yana AB politikaları içinde önemli mesafe almıştır. AB sosyal politikasının gelişimi, sorunlarını, kısıtlarını, başarılı ve başarısız yanlarına anlayabilmek için Avrupa sosyal geleneğine, Avrupa'da sosyal politikanın gelişimine bakmak lazımdır.

Sosyal Politikanın İki Yüzü

Kıta Avrupa'sı merkezli bir kavram olan ve ortaya çıkışından bu yana, yansız ve teknik bir içerik taşımayan sosyal politika (Manning, 2003, 64) ilk kez 19. yüzyılın ikinci yarısında, Almanya'da Prof. Wilhelm H. Riehl tarafından kullanılmıştır. Terim Türkçeye Almancadan *(sozialpolitik)* geçmiştir. Fransa'da uzun yıllar sosyal ekonomi *(l'économie sociale)* terimi tercih edilmiş, ancak daha sonra sosyal politika kavramı benimsenmiştir. Anglo-Amerikan dünyasında ise çalışma ekonomisi (*labour economics*) ve endüstri ilişkileri (*industrial relations*) ya da çalışma ilişkileri (*labour relations*) kavramları kullanılagelmiştir (Tuna, ty, 14). Bu farklı kavramlar, Kıta

Avrupa'sı ve Angloamerikan dünyasında "sosyal sorun"a ilişkin oldukça farklı tutumlara karşılık gelmektedir. Endüstri ilişkileri/çalışma ilişkileri ve çalışma ekonomisi kavramları devletin/kamu otoritesinin müdahalesinin sınırlı olduğu, asıl olarak "sosyal sorunun" sosyal taraflar arasındaki ilişkiler zemininde cereyan ettiği bir durumu ifade ederken, sosyal politika devlete/kamu otoritesine etkin ve düzenleyici bir rol atfeden tutumun kavramsallaşmasıdır.

İnsanı sivil özgürlükleriyle baş başa bırakan, toplumu piyasanın güdümüne sokan ve toplumsal/insani ihtiyaçları ticarileştiren-metalaştıran kapitalizmde sosyal politika bir yanıyla toplumun/insanın bu belirsizlik ve tehlikelere karşı korunması ve güvenceye alınması sürecini ifade eder. Fakat tıpkı Tanrı Janus'unki gibi, gibi sosyal politikanın da her biri ayrı yönlere bakan iki yüzü vardır: Bunlardan biri kapitalizmi yumuşatır ve sürdürülebilir hale getirir, diğeri kapitalizmi dönüştürür ve bilinen anlamda kapitalizm olmaktan çıkarır. Sosyal politika, kapitalizmi bir yandan birey ve toplum üzerindeki etkisini yumuşatmak suretiyle sürdürülebilir hale getirmekte, diğer yandan ticarileşme ve metalaşma eğilimlerini sınırlayarak onu kendiliğinden oluşturacağı çizgiden farklı bir mecraya dönüştürmektedir (Buğra ve Keyder, 2006, 10). Sosyal politika bilimine ilişkin çok sayıda tanım yapmak mümkündür. Ancak sosyal politika biliminin önde gelen isimlerinin yaptıkları tanımlar büyük ölçüde birbirine yakındır.

Sosyal politika biliminin klasiklerinden kabul edilen T.H. Marshall, sosyal politikayı ekonomik sistemin kendi başına gerçekleştiremeyeceği sonuçlara ulaşmak için, bu sistemdeki uygulamaların değiştirilmesi, tamamlanması ve yerlerine yenilerinin konması olarak tanımlamaktadır (Falkner, 2009, 276). Marshall, sosyal politikayı piyasanın zaman zaman ortaya çıkan kaçınılmaz yetersizliklerine karşı pragmatik bir yol olarak tanımlar (Manning, 2003, 66). Marshall, 20. yüzyıldaki sosyal politikayı ve refah devleti uygulamalarını, tıpkı önceki yüzyıllarda sivil ve siyasal hakların oynadığı rol gibi modern sanayileşmenin işleyişinde temel bir unsur olarak görmektedir. Marshall klasikleşmiş tasnifinde yurttaşlığı sivil, siyasi ve sosyal öğeler olmak üzere üç bölümde ele alır. Sivil öğe, bireysel özgürlük için gerekli olan haklardan (kişi özgürlüğü, ifade ve inanç özgürlüğü, mülk edinme ve

sözleşme özgürlüğü) oluşmaktadır. Siyasi öğe, siyasi bir otorite organına üye olma veya böyle bir organı seçme, siyasi iktidara katılma hakkını içermektedir. Bu öğeyle ilgili kurumlar parlamento ve yerel idarelerdir. Sosyal öğe ise ekonomik refaha ve güvenliğe sahip olma hakkından, sosyal mirastan pay almaya ve medeni bir hayat sürmeye kadar geniş bir haklar dizisini içerir (Marshall, 2006, 20-21). Diğer yandan sosyal politika devlet, büyük kapitalist işletmeler ve sendikalar arasında müzakere edilmiş anlaşmaların bir ürünü ve istikrarı sürdürmek için varılmış bir tür sınıf uzlaşması olarak da tanımlanmaktadır (Marshall ve Bottomore, 1992, 59).

Sosyal politika, dar anlamda sanayi devriminin yarattığı çelişkilerin ve çatışmaların, kurulu düzeni sarsmasını önlemek amacıyla devlet tarafından alınması gereken önlemleri vurgulamak amacıyla kullanılmaya başlanmıştır (Gülmez, 2000, 1). Sosyal politika, kapitalizmin ve sanayileşmenin ürünü olarak ortaya çıkan tehlike, zorluk ve tehditlere karşı, tek başlarına bunlardan korunma olanakları olmayan işçileri korumayı amaçlayan önlemler ve bu sorunlar temelinde işçi sınıfı ile burjuvazi arasındaki sınıf çatışmasını engellemeyi öngören politikalar bütünü olarak değerlendirilebilir (Koray, 2000, 10). Bu çerçevede, kapitalist sistemin ve *laissez-faire* (bırakınız yapsınlar) ideolojisinin yaratmış olduğu tahribatı tamir etmek, salt-piyasacılığın eksik bıraktığı yanları tamamlamak, piyasa başarısızlığının yarattığı sosyal sorunu hafifletmek amacıyla devletin piyasaya müdahalesine ve sosyal politikaya olumlu bir anlam yüklenmektedir. Ilımlı-reformcu sosyal politika yaklaşımları, piyasanın çok fazla kuralsız bırakılması ile çok fazla kolektivizm arasında bir orta yol ararlar.

Alman sosyal politika bilimcisi Gerhard Kessler,[1] sosyal politikayı "sosyal sınıfların eylemleri çelişkileri ve mücadeleleri karşısında devleti ve hukuk düzenini ayakta tutmaya ve sürdürmeye yönelik politika" olarak tanımlamıştır (Tuna, ty, 18). Bir diğer deyişle sosyal politika, toplumsal patlamalara karşı bir "sigorta" işlevi görmekte ve sistemin kendini koruması için ödemesi gereken bir bedel olarak ortaya çıkmaktadır. Bu noktada Kıta

1 Gerhard Kessler: 1933 yılında Nazi Almanya'sından kaçmak zorunda kalan ve 1951 yılına kadar İstanbul Üniversitesi Sosyal Siyaset Kürsüsünde ders veren, Türkiye'de sosyal politika biliminin oluşmasına büyük katkılar yapmış Alman bilim insanı. Kessler için bakınız: Ceylan (2009) ve Hanlein (2009).

Avrupa'sı sosyal güvenlik sisteminin kurucusu ve dolayısıyla sosyal politikanın ilk sistemli uygulayıcısı kabul edilen Alman Şansölyesi Otto von Bismarck'ın tutumu kayda değerdir. Olumsuz yaşama ve çalışma koşullarına karşı artan işçi örgütlenmesinden, özellikle de Alman Sosyal Demokrat Partisi'nin (SPD) giderek güçlenmesinden ve işçilerin sola kaymalarından tedirgin olan Bismarck, Antisosyalist Yasa (1878) ile SPD'nin varlığını ve eylemlerini engellemek ister. Ancak 1890'a kadar yürürlükte kalan yasa SPD'nin güçlenmesini engelleyemez. 1877'de 437 bin oy alan sosyal demokratlar, 1890'da 1 milyon 427 bin oy alırlar (Potthoff ve Miller, 2006, 44-45). Bir yandan Antisosyalist Yasa ile sosyal demokratların gücünü kırmayı hedefleyen Bismarck, sosyal demokratların önemli taleplerinden biri olan ve tarihin ilk kapsamlı sosyal güvenlik düzenlemeleri olarak kabul edilen yasaların kabul edilmesini de sağlar (Kuyucuklu, 1980). Bismarck örneği, paternalist sosyal politikanın ilk uygulamasıdır.[2]

Tuna, sosyal politikanın görevini kapitalizmin tahrip edici sonuçlarını engellemek olarak belirtirken, kapitalizmin toplumun sosyal ve kültürel gelişimini aksattığını ve köstekledğini, sosyal siyasetin, kapitalizmin bu etkilerine karşı toplumun doğal güçlerinin bir karşı tepkisi olduğunu dile getirmiştir (Tuna, ty, 160). Tuna'nın bu tanımlaması Karl Polanyi'nin ileride ele alınacak olan "çift yönlü hareket" yaklaşımıyla büyük benzerlik göstermektedir.

Talas'a göre sosyal politika, ekonomik bakımdan bağımlı ve güçsüz insanların korunması için devlet tarafından oluşturulan bir dizi önlemin, güvence altına alınan kimi hak ve özgürlüklerin adıdır (1992, 19). Sosyal politika ile işçilere, piyasanın işleyişinin kendiliğinden tanımayacağı haklar tanınır. Bunlar bireysel haklar yanında sendika, toplu sözleşme, grev gibi toplu hak ve özgürlükleri ve sosyal güvenlik hukukuyla sağlanan hakları da kapsar.

2 Paternalizm, devletin çeşitli sınıflara babalık ederek bu sınıflar arasında dengeyi kurmaya çalışması ya da aralarında hakemlik etmesi yanında koruyuculuk perdesi altında diktatörlük olarak da tanımlanabilir. Paternalizm egemen durumda olanların, astlarıyla aralarında ihtiyatlı bir gözetici ilişki kurması; egemen olanın astın yaşamına istenmedik biçimlerde burnunu sokması; güce ulaşma ve güç kullanımında eşitsizlik bağlamında kullanılmaktadır. Güç ilişkilerini ve eşitsizlikleri ahlaki bir kılıfla örtme çabaları paternalizmin tipik yönlerindendir. Paternalizm, potansiyel bir kargaşaya yol açabilecek eşitsiz ve sömürücü ilişkileri meşrulaştırmaya yönelik bir araç olarak da işlemektedir. Bu haliyle paternalizm, kadınlardan çok erkeklerin, işçilerden çok egemen sınıfın çıkarlarına hizmet etmektedir (Marshall, 1999, 788).

Hill, sosyal politikayı, refahı etkileyen politik etkinlikler ya da yurttaşların refahına ilişkin devletin rolü olarak da tanımlamaktadır. Hill, "Sosyal politika nedir?" sorusuna karşılık, bu başlık altında ele alınacak kamu politikalarının sıralanmasının belki de verilecek en basit yanıt olduğunu belirtmekte ve sosyal güvenlik, sağlık hizmetleri, kişisel sosyal hizmetler (çocuk, genç, yaşlı, engelli) ile eğitim, istihdam ve barınmayı saymaktadır (1997, 1).

Sosyal politikaya ilişkin radikal analizler, sosyal politika önlemlerinin, insani gereksinimlerin karşılanmasından hareketle değil, daha çok sosyal rahatsızlık ve gerilimlere yanıt olarak yürürlüğe konduğunu vurgulamaktadır. Piven ve Cloward (1971), bu önlemlerin asıl işlevinin ekonomik ve politik düzene hizmet etmek olduğunu, insani yardım boyutunun ise ikinci planda kaldığını vurgulamakta ve sosyal politika önlemlerinin kitlesel işsizlikten kaynaklanan sosyal patlamalar sırasında başlatıldığı ya da genişletildiğini ve düzen restore edilince kaldırıldığını ya da daraltıldığını belirtmektedir.

Sosyal politikaya ilişkin radikal eleştirel yaklaşımlar içinde Marksistler önemli bir yer tutmaktadır. Marksist yaklaşımlar, gelişmiş kapitalist toplumların düzeni devam ettirmek, işçi sınıfının protestosunu savuşturmak ve kabul edilebilir bir sağlık ve eğitim standardına sahip bir işgücünü garanti etmek için bir sosyal politika altyapısına ihtiyaç duyduğunu vurgulamaktadır. Bu çerçevede James O'Connor, sosyal politika önlemlerini devletin ikili karakteriyle izah eder. Devlet bir yandan sermaye birikimini, öte yandan meşruiyeti sağlamak zorundadır. Sadece sermaye biriktiren bir sınıfı koruyup kollayan bir devlet meşruluğunu kaybeder. Diğer bir deyişle, sosyal politika önlemleri sermaye birikim sürecinin bir maliyeti olarak tanımlanır (O'Connor, 1993, 251-252). Ernest Mandel de devlet müdahalesinin ve sosyal önlemlerin amaçlarından birinin, yoksulluğu hafifleterek sosyal bunalımları önlemek olduğunu vurgulamıştır. Mandel'e göre refah devletinin amaçları ile sermayenin çıkarları arasında bir uyuşmazlık ortaya çıktığında devlet her zaman ikinciden yana tercihte bulunmaktadır (1974, 65). Immanuel Wallerstein ise sosyal refah devleti ve sosyal politika uygulamalarını, çalışan sınıfların sistemle bütünleştirilmesi yoluyla sadece güç ve zenginliğe dayalı tahakkümün, rızaya dayalı bir tahakküme dönüştürülmesinin araçları olarak tanımlamakta ve böylece küresel artı değerin bir

kısmının refah devleti yoluyla çalışan sınıflara aktarılmasıyla bu sınıfların uysallaştırıldığını vurgulamaktadır (1998, 223).

1960'larda ortaya çıkan yeni sosyal hareketleri ifade eden diğer radikal analizler ise sosyal politikayı sadece sınıf eksenli bir kontrol mekanizması olarak değil, aynı zamanda cinsel ve etnik/ırksal eşitsizliği sürdürmenin bir aracı olarak da değerlendirmektedir. Feminist, yeşil ve anti-ırkçı bu yaklaşımlar, geleneksel sağ/sol ikiliğine (dikotomi) dayalı yaklaşımlar ile sınıf, cinsiyet ve ırk esasına dayalı işbölümlerini yansıtan sosyal politika analizlerini köklü bir biçimde eleştirmektedir (Manning, 2003, 67).

Sosyal politika ile birlikte adeta özdeş biçimde kullanılan diğer kavramlar ise sosyal devlet ve refah devleti kavramlarıdır. Sosyal politika, özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında refah devleti (*welfare state*)[3] *ya da sosyal devlet* (*social state*) kavramıyla genişlemiştir. Refah devleti ve sosyal devlet kavramları bazen birbirinin yerini almakta, bazen de ikisi birlikte "sosyal refah devleti" şeklinde kullanılmaktadır. Toplumsal refahın büyük bölümünün devlet tarafından sağlandığı toplumlar refah devleti olarak adlandırılmaktadır. Sosyal refah devleti gelir, eğitim, sağlık ve barınma gibi alanlarda yurttaşlar için asgari standartlar sağlayan ve bunların altına inilmesine izin vermeyen devlet olarak kabul edilmektedir (Baldock, 2003, 18). Refah devleti kavramının kapsamı asıl 2. Dünya Savaşı sonrasında genişlemesine rağmen, bu kavram ilk kez 1880'ler Almanya'sında Bismarck'ın sosyal güvenlik reformlarının ardından kullanılmaya başlanmıştır (*Wohlfahrtstat*). Ancak, bugünkü anlamından çok farklı olarak, işçi sınıfını yatıştırmak ve denetim altına almak için kullanılmış ve daha çok paternalist bir içerik taşımıştır.

Piyasa-Sosyal Politika veya Liberalizm-Sosyalizm Çatışması

Sosyal politika genellikle piyasa mekanizmasının yetersizliğine, başarısızlığına ve tahribatına karşı toplumu ve iktisadi olarak güçsüz olanları koruyacak politikalar olarak kabul edilmektedir. Bu yüzden sosyal politika, aynı zamanda bir piyasa eleştirisi veya piyasa mekanizmasının yetersizliğinin kabu-

3 Mümtaz Soysal, İngilizcedeki "*welfare state*" kavramının anlamsız bir Türkçe ile "refah devleti" olarak çevrildiğini, bu kavramdan "refah içinde yüzen devlet" ya da "ekonomik eşitlik" anlamamak gerektiğini belirtmektedir (Soysal, 1969, 85).

lü olarak da nitelenebilir. Sosyal politika, piyasa mekanizmasının yön verdiği ekonomik sistemin kendi başına erişemeyeceği sonuçlara ulaşmak için, ekonomik sistemin işleyişinin yerine geçmek, piyasa kurallarını sınırlamak ya da bu işleyişi değiştirmek amacıyla siyasal iktidarın kullanılması olarak da tanımlanabilir. Bu nedenle bir yeniden dağıtım mekanizması ve piyasanın bozduğu gelir dağılımının düzeltilmesinin de bir aracıdır (Gülmez, 2000, 3). Piyasa karşısında devletin rolü, piyasanın düzenlenmesi ve sınırlanması, iktisat ve siyaset yazınının en tartışmalı konuları arasında yer almıştır. Klasik liberalizm ve neoliberalizm ile kamu müdahalesini ve sosyal düzenlemeyi savunan kamucu ve toplumcu (sosyalist) yaklaşımlar arasında kıyasıya bir mücadele süregelmiştir. Liberalizm ile sosyalizm ve sosyal korumaya ilişkin düşünce akımları bütün bir 19. yüzyıla damgasını vurmuştur. Sosyal politikayı anlayabilmek için iki zıt düşünsel yaklaşıma, liberalizme ve sosyalizme bakmak gerekir.

Liberalizmin Kayıtsızlığı

18. yüzyıl liberalizmi, bir bütün olarak toplumun iyiliğini sağlamanın yolunun bireylerin kendi çıkarları peşinden koşmalarına izin verilmesi fikrine dayalıdır. Liberallere göre zenginliği artırmanın yolu kısıtlamalardan ve düzenlemelerden değil, kısıtsız veya serbest girişimden geçmekteydi. Liberallerin hükümetlere yaptıkları tavsiye, kısıtlamaları, düzenlemeleri kaldırmaları ve insanların piyasada serbestçe rekabet etmelerine izin vermeleriydi. Bu yüzden liberalizmin temel sloganı "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" (*laissez faire, laissez passer*) olarak bilinir (Berktay, 2012, 59-60).

İktisadi liberalizm veya klasik iktisadi düşünce Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823), Thomas Robert Malthus (1766-1834) ve John Stuart Mill (1806-1873) gibi düşünürlerin yaklaşımları üzerine şekillenmiştir. Klasiklerde, rekabete dayalı piyasa mekanizmasının her şeyi en uygun çözüme kavuşturabilecek ideal ve dokunulmaz bir işleyişe sahip olduğuna dair yaygın bir inanç söz konusudur (Işıklı, 2003, 21). Macar iktisat tarihçisi Karl Polanyi ünlü eseri *Büyük Dönüşüm*'de bu yaklaşımı liberal itikat (iman, amentü) olarak eleştirmektedir (Polanyi, 2002).

Klasik iktisadi yaklaşımın, ekonomik liberalizmin özünde kendi çıkarı için en akılcı seçimleri yapan birey (*homo economicus*) varsayımı yatar.

Aslında bu akıllı birey böyle davranarak sadece kendisi için değil toplum için de en iyisini yapar. O nedenle birey, ekonomik tercih ve hareketlerinde tamamen özgür olmalı ve özgürlüğünü güvence altına alacak bir hukuk düzeninin oluşturulması dışında, bireyin bu özgürlük alanına müdahale edilmemelidir. Devlet, kapitalist piyasanın düzgün işlemesini sağlayacak bir hukuk düzeni kurmalı ve güvenliği sağlamalıdır. Klasik iktisadın devlete biçtiği görev, kurulu düzenin devamı için bir tür "gece bekçiliği" yapmaktır. Piyasa bireylerin rasyonel tercihleri sonucunda "görünmeyen bir el" sayesinde dengeye kavuşacaktır. Dahası liberal düşünce emeği de bir mal olarak kabul etmiş ve bunun doğal sonucu olarak pazardaki alım ve satımını arz ve talep kuralları içinde görmüş ve örgütlenmelerin bu kuralları değiştiremeyeceği fikrini savunmuştur (Talas, 1976, 162-163). Klasikler, piyasa mekanizmasına herhangi bir müdahaleyi, devlet ya da sendikalar kanalıyla gerçekleştirilecek bir sınırlamayı, sadece piyasa için değil doğrudan işçiler için de sakıncalı görürler.

Adam Smith'e göre, bireylerin kişisel çıkarları ve hırsları onları, olağan hallerde sermayelerini topluluğa en yararlı şekilde kullanmaya yöneltir. Eğer belirli bir alana fazla yatırım yaparlarsa, bu alandaki kârlarda yaşanacak düşüş ve başka alanlardaki kârlılık artışı onları derhal bu yanlış tercihlerini düzeltmeye yönlendirir. Bu nedenle bir yasal/siyasal müdahale olmaksızın insanların kişisel çıkar ve hırsları, o toplumda var olan sermayeyi, bütün topluluğun çıkarlarıyla uyumlu bir biçimde kullanmalarına yol açar. Smith'e göre "görünmeyen bir el" bireyi kendi çıkarı peşinden gitmeye yönlendirir. Kendi çıkarı peşinden koşan birey toplumun çıkarını da etkin biçimde korumuş olur (2008, 485 ve 696).

Klasik iktisatçıların emek ve bunun geliri olan ücret için söyledikleri birbirine oldukça yakındır. Buna göre emek arzı nüfusa bağlıdır; nüfus da ücret düzeyine dayanır (Kazgan, 1984, 84). Daha sonra Ferdinand Lasalle tarafından *Ücretlerin Tunç Kanunu* olarak adlandırılacak ve eleştirilecek olan bu klasik liberal yaklaşım; ücretler seviyesini emeğin arz ve talebine bağlamaktadır. Klasiklerin emek arzı ve ücret teorisi, gerçekte düşük ücret düzeylerini haklı göstermek gibi bir amaç taşımaktadır. Klasik yaklaşıma göre ücretler ancak geçimlik seviyede oluşur (Kazgan, 1984, 84).

Klasik iktisatçılar Ricardo, Malthus ve Mill ücret artışlarının doğal bir mekanizma sonucunda, işgücü arzının artışına ve azalışına bağlı olarak ya da bir ücret fonu çerçevesinde oluştuğunu ve bu nedenle de ücretleri hükümetlerin ya da sendikaların gayretleriyle doğal düzeyin ya da fon miktarının üzerine çıkarmanın bu dengeyi bozacağını ve hatta ücretleri daha da düşürücü sonuçlar doğuracağını savunurlar (Lordoğlu vd., 1999, 137-139). Ricardo, ücret seviyesinin, emeğin doğal fiyatı ile piyasa fiyatı arasındaki dalgalanmayla; açık ve serbest bir ortamda asla yasal bir engelle karşılaşmaksızın piyasada oluşmasını savunur ve bu nedenle yoksullara yardım eden bütün yasalara karşı çıkar (Brunhoff, 1992, 18). Ricardo emekten, ücret ve fiyatlardan söz ederken işçilerin örgütlenme hareketlerini değerlendirmeyi düşünmemiştir. Tersine her şeyin kişisel düzeyde oluşacağını ve ücretlerin zaman zaman düşeceğini söyleyerek ünlü Tunç Kanununu ortaya koymuştur (Talas, 1976, 164).

Bireyler ve toplumsal sınıflar arasındaki ilişkilere devletin müdahale etmemesi ve bu ilişkilerin doğal seyrinde gelişmesi yönündeki liberal yaklaşım, Herbert Spencer ile tepe noktasına, Sosyal Darwinizme ulaşır. Spencer, ekonomik *laissez-faire* düşüncesi ile Darwinizm arasındaki paralelliğin önde gelen savunucusudur. Spencer, en güçlü olanın varlığını sürdürmesi (*the survival of the fittest*) tezi ile "doğal ayıklanma" fikrini toplumsal yaşam için önerir. Spencer sosyal ve ekonomik gelişmenin, zayıf olanların ayıklanmasına bağlı olduğunu iddia eder (Spencer, 1981, 109). Spencer'a göre devletin acıları önleme ve yoksullara yardım etme gibi faaliyetleri insanlarda devletin nasılsa kendilerine bakacağı düşüncesini yaratır. Böylece insanlar girişim ruhunu kaybederler. Spencer'a göre evrim yoluyla ayıklanma sert, acımasız ancak iyinin ortaya çıkması için hayırlı bir süreçtir (Eliaçık, 2011, 302).

Liberalizm, piyasanın herhangi bir müdahale olmaksızın kendi işleyişi içinde dengeye varacağına inandığı için, buradan hareketle piyasaya müdahale edilmesine ve düzenleme fikrine karşı çıkmıştır. Bu nedenle, aynı koşullara ve çıkarlara sahip sosyal kesimlerden bireylerin bir araya gelerek haklarını ortaklaşa aramaları piyasaya ve bireysel özgürlüklere bir müdahale olarak görülmüş ve kolektif hak arama yolları kapatılmıştır. Devrimden sonra Fransa'da artan grevler nedeniyle, işçilerin bireysel değil lonca esa-

sına göre hareket ettiği ve bunun devrimin ilkelerine aykırı olduğu fikriyle konu yasama organının gündemine gelmiştir. Bu çerçevede Fransa'da 1791 yılında (öneren milletvekili Isaac–René–Guy Le Chapelier adıyla anılan) Le Chapelier Yasası kabul edilmiş, işçi sendikaları, toplu sözleşmeler ve grevler yasaklanmıştır (Le Chapelier Law).

İngiltere'de de 18. yüzyıl boyunca bir dizi yasa işçilerin örgütlenmelerini ve işverenler ile toplu pazarlık yapmalarını yasaklamıştır. 1799 ve 1800 yıllarında işçi hareketinin radikalleşmesi korkusuyla *Combination Acts* (Birleşme Yasaları) olarak bilinen ve sendikaları yasaklayan yasalar kabul edilmiş ve bu yasakları çiğneyenlere hapis cezası ve zorla çalıştırma öngörülmüştür. Sendikalaşmayı yasaklayan 1800 tarihli yasa 1824 yılında yürürlükten kaldırılmış ve sendika yasağı kısmen gevşetilmiştir (The Combination Act of 1800) Benzer bir yasağa daha geç sanayileşen Almanya'da da rastlanmaktadır. Almanya'da 1845 yılında çıkarılan Meslek Nizamnamesi (*Allgemenie Gewerbeornung*) ile işçilere sendikal örgütlenme yasaklanmıştır. Ancak bu yasak 1861'den başlayarak yavaş yavaş kaldırılmıştır (Kuyucuklu, 1980, 41).

Klasik iktisadi yaklaşımın, devlet müdahalesini tümüyle reddeden bu tavrına karşı, piyasa ekonomisinin tek başına optimumu sağlayamayacağına ilişkin eleştirel görüşler ortaya çıkmıştır. Bu eleştirilerden bir kısmı neoklasik iktisatçıların "piyasa başarısızlığı" (*market failure)* teorisiyle ifade edilmektedir. Neoklasikler devletin ekonomiye müdahalesinin gerekli olduğunu, ancak bunun "sınırlı" olması gerektiğini savunmuşlardır (Aktan, 2002, 101-121). Keynesyen iktisat ise devletin ekonomiye aktif müdahalesini öngörmüştür. Keynes, kapitalist ekonomide, tam istihdam dengesini kendiliğinden kuracak mekanizmanın bulunmadığını, devletin tam istihdamı sağlamak için maliye politikası önlemleriyle ekonomiye müdahalesini ileri sürerek, *laisser-faire* yaklaşımını savunulamaz hale getirdi. Keynes, klasik ve neoklasik iktisat okullarının kendiliğinden tam istihdam dengesine dayanan teorik temellerini altüst etmiş ve iktisat teorisinde bir ihtilal yaratmıştır. Ancak unutulmaması gereken nokta, Keynes'in temel amacı kapitalizmin işliyor olmasını sağlamaktır (Kazgan, 1984, 257-268).

Keynes, *Genel Teori*'den on yıl önce yazdığı ve *laissez-faire* düşüncesini eleştirdiği *The End of Laissez-Faire* (1926) adlı makalesinde, klasik ikti-

satçıların, kaynakların ideal dağılımının bireylerin birbirlerinden bağımsız bir şekilde deneme-yanılma yoluyla davranmaları sonucunda sağlanacağı, doğru yönde hareket eden bireylerin yanlış yönde hareket eden bireyleri rekabet yoluyla ortadan kaldıracağı varsayımına dayandıklarını vurgulamaktadır (Keynes, 1926, 7):

> Bu yaklaşım, sermayelerini ya da emeklerini yanlış yöne tahsis etmiş olanlar için insaf ya da koruma olmamalıdır anlamına gelmektedir. Bu yöntem acımasız bir ölüm kalım mücadelesi yoluyla en çok kâr edenleri en tepeye yerleştirir; en verimliler ve etkinler daha az verimli ve etkin olanların iflasıyla seçilir. Bu yaklaşım, mücadelenin maliyetini dikkate almaz, kalıcı olduğunu varsaydığı nihai sonucun getirisine bakar. Yaşamın amacı en yüksek dalların ucundaki filizleri yemektir. Bunu başarmanın en olası yolu ise uzun bacaklı zürafaların kısa bacaklıları açlığa mahkûm etmesine seyirci kalmaktır.

Bireylerin yasa önünde eşitliği esasına dayalı olan liberal hukuk anlayışında, bireylerin sosyal-iktisadi farklılıkları dikkate alınmaz; hatta yasa önünde eşitlik ilkesi ile insanlar arasında maddi anlamda eşitlik yaratmaya yönelik siyasal müdahaleler arasında tam bir zıtlık olduğu vurgulanır. Hayek, yasa önünde eşitlik ilkesinin iktisadi eşitsizlik yarattığını kabul etmekte, ancak bunun insanları belirli bir biçimde mağdur eden bir eşitsizlik olmadığını savunmaktadır (2001, 82). Liberal yaklaşım, sosyal eşitsizliği üzülecek bir durum olarak değil, sevinilecek bir şey ve hatta bir gereklilik olarak addeder (Altvater, 1984, 48). Liberal yaklaşım, eşitlikle özgürlük arasında keskin bir çelişki olduğunu ve ikisi arasında bir seçim yapılması gerektiğini savunur (Friedman, 1988, 315).

Liberalizmin soyut eşitlik anlayışı, bireyler piyasa mekanizmasına dahil oldukları andan itibaren anlamsız hale gelir ve eşit olma şansı yitirilir (Altvater, 1984, 50). Çünkü bu andan itibaren bireyler artık soyut kimseler değil, somut iktisadi-toplumsal ilişkilerin özneleri ya da nesneleridir. Kapani, Fransız devrimiyle sembolleşen klasik liberal doktrinin insanı yaşayan

bir varlık olarak değil soyut bir varlık olarak ele aldığını belirterek şu özlü eleştiriyi yazmaktadır (1970, 48-49):

> Bu doktrin, "insan"ı içinde yaşadığı toplumdan ve çevreden sıyırarak soyut bir varlık olarak ele almakta ve bu soyut varlığın kişiliğini felsefi bir spekülasyon konusu olarak değerlendirmeye çalışmaktadır. Günlük hayat şartlarıyla mücadele eden, bu hayat şartlarının karşısına çıkardığı güçlükleri yenmeye, geçimini ve varlığını sağlamaya çabalayan kişi, sosyal varlık olarak, "yaşayan insan" olarak hiç dikkate alınmamıştır... Her şeyden önce kendisine hayat hakkı, yaşama hakkı tanınmıştır, fakat en basit sağlık şartlarından yoksundur; hayatını tehdit eden çeşitli hastalıklara karşı çaresizdir. Kendisine mesken dokunulmazlığı tanınmıştır, ancak başını sokacak meskeni yoktur. Evet, kendisine öğrenme hakkı, fikir hürriyeti tanınmıştır, fakat daha küçük yaştan hayatını kazanma derdiyle karşılaştığından ne öğrenmek için okula gidecek zamanı vardır, ne de gerçek bir fikir hürriyetinden faydalanabilmek için gerekli olan fikri gelişmeyi sağlayacak imkâna sahiptir.

Bu soyut eşitlik anlayışı, sosyal hukuk alanında da kendini gösterir. Liberalizm, emek-sermaye ilişkilerini borçlar hukuku içinde düzenler. İşçi ve işvereni eşit ve özgür bireyler olarak ele alır, aralarındaki iş ilişkisini genel sözleşme özgürlüğü etrafında herhangi bir borç-alacak ilişkisi olarak kabul eder ve tarafların özgür iradeleriyle sözleşme bağıtlamaları ve sona erdirmeleri ilkesini savunur. Bu yaklaşım bugün özellikle ABD çalışma ilişkilerinde geçerli olan *hire and fire*[4] sonucunu yaratmıştır. Oysa emek-sermaye ilişkilerinin temel özelliği işçinin işverene olan ekonomik bağımlılığıdır. Sosyal politikanın ve onun araçlarından biri olan iş hukukunun doğuşu ve gelişiminin temel nedeni, iş ilişkilerinde daha güçsüz durumda olan işçinin korunması ihtiyacı ve liberal anlayışın, borçlar hukukunda ifadesini bulan "sözleşme özgürlüğü" yaklaşımıyla ya da piyasa mekanizmasıyla bunun mümkün olmamasıdır.

4 *Hire and Fire* özellikle ABD çalışma ilişkilerinde işe almanın ve işten çıkarmanın kolaylığını anlatmak üzere kullanılan bir deyim. Hire (işe almak, kiralamak), Fire (işten atmak, kovmak).

Nasıl genel olarak liberalizmi sanayi devrimi ve kapitalizm ile birlikte yükselen yeni egemen sınıfın, sermayedar sınıfın (burjuvazinin) ideolojisi olarak görmek mümkünse, sosyalizmi de bu kapitalist sistemin yarattığı bir diğer sınıfın, işçi sınıfının ideolojisi olarak tanımlamak mümkündür. Sosyalist düşünce ve eylem 19. yüzyılda liberalizme karşı işçilerin kendilerini savunmaları ve sosyal hakları kazanmalarında tarihsel bir rol oynamıştır. 18. ve 19. yüzyılda kapitalizmin doğuşuyla ortaya çıkan sosyal sorunlar zihinlerde geniş yankılar uyandırmıştır. Bu dönemde adeta bir patlama niteliğinde ortaya çıkan sosyalist düşünceler, kapitalizmin yarattığı, yoksulluk, sömürü ve adaletsizliğe karşı tepkilerin ilk sözcüleri olarak önemli bir yere sahiptir (Işıklı, 2003, 23).

Kapitalizmin ve liberal yaklaşımın yarattığı sosyal sorunlar ve tahribat, beraberinde liberalizm karşıtı çeşitli sosyal düşünce akımlarını getirmiştir. Bir yandan Marksizm gibi radikal bir sosyal değişimi savunan devrimci düşünceler gelişirken, diğer yandan devletin müdahalesi ile sistemin yeniden düzenlenmesine yönelik reformcu akımlar ortaya çıkmış, bu düşünce akımlarının sosyal politikanın gelişmesi üzerinde doğrudan ya da dolaylı büyük etkileri olmuştur. Kıta Avrupa'sında sosyalizmin asıl entelektüel temelini Marksizm oluşturmakla birlikte, sosyalizm düşüncesi Marx öncesine dayanır. 18. yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkan sosyalist düşüncelerin bir bölümü için "ütopik sosyalizm" nitelemesi kullanılmaktadır. Ütopik sosyalizm denince akla üç düşünür gelir: Comte de Saint Simon (1760-1825), François-Charles Fourier (1772-1837) ve Robert Owen (1771-1859). Engels'e göre üç büyük ütopyacı sadece belirli bir sınıfı değil, tersine bütün insanlığı hemen kurtarmak istemişlerdir (Engels, 1977, 67). Sosyalizm kavramı ilk kez 1810-1820 yılları arasında, sosyal politikanın öncülerinden olan İngiliz sosyalisti Robert Owen tarafından kullanılmıştır.

Ütopyacı sosyalistler birer yeryüzü cennetini andıran hayali modeller oluşturmuştu. Ancak bu yeryüzü cennetine, bu ütopik dünyalara nasıl ulaşılacaktı, sömürüsüz adil bir toplum nasıl kurulacaktı? Bu soruların derli toplu bir yanıtı yoktu. Marx öncesi sosyalistler piyasanın kendi başına işleyişine (görünmez ele) inanılmayacağını anlamışlardı ancak ütopya-

cı sosyalistlerin tasarımında işçi sınıfı da henüz inanılacak bir güç olarak belirginleşmiş ve tarih sahnesinde yerini almış değildi (Işıklı, 2003, 23). Marx ve Engels'e göre ütopik sosyalistlerin görüşleri işçi sınıfının henüz gelişmemiş olduğu bir zamanda geleceğin toplumuna ilişkin çizilen ütopik resimler ve özlemleri yansıtmaktadır (1976, 63).

Ütopyacı sosyalistlerden Saint-Simon gelecek toplumun sanayi esasına göre kurulacağına inanmıştır. Saint-Simon sanayileşmeyi dinamik bir güç olarak tanımlamış, sistemde parazit sınıfların ortadan kaldırılmasını ve planlı bir üretime geçilmesini savunmuştur. Özel mülkiyete de karşı çıkarak zenginliğin miras yoluyla aktarılması yerine devlete bırakılmasını savunmuştur (Koray, 2005, 58). Saint-Simon için parlamenter rejim gerekli olmakla beraber, o feodalizm ile geleceğin yeni düzeni arasında ara bir aşamadır. Gelecek yeni düzen sanayiciliktir. Bu yeni düzende her türlü sınıf ayrıcalıklarının kaldırılması gerekir. Soylu, burjuva ve din adamlarına gerek yoktur. Yeni sanayi toplumunda herkes topluma verdiği ölçüde toplumdan bir şey alabilecekti. Toplumun bir fabrika, bir çalışma atölyesi gibi örgütlenerek ulusun bir üretici birlik olarak belirmesini istemektedir (Talas, 1977, 113). Bu yönüyle Saint-Simon korporatizmin veya en azından teknokrasinin kurucusu sayılabilir. Saint-Simon'un sanayi ütopyası üretkenlik/verimlilik üzerine kuruludur. Ona göre siyaset üretimin yönetilmesinin bilimidir ve bundan başka siyaset yoktur. Geleceğin toplumu günlük yaşamın gereksiz ve lüzumsuz işlerinden kurtulmuş teknokratik bir ütopya olmalıydı. Ona göre zengin ve yoksul parazitler hükümetle birlikte yok olurken burjuvazi ve proletarya ebediyen kucaklaşacaktı. Yeni toplumda sadece eller, kafa ve yürek olacaktı. Parazitler/üretken olmayanlar bütünleşmiş beden tarafından dışarıya atılacaktı. Saint-Simon'un teknokratik ve korporatist görüşlerinin günümüz batı sendikacılığı tarafından da savunulduğu belirtilmektedir (Beilharz, 1993, 3-4).

Charles Fourier'nin ütopyası Saint-Simon'dan oldukça farklıdır. Onun ütopyası anti-endüstriyel, kırsal ve romantiktir. Saint-Simon yetersiz sanayileşmeyi sorun olarak görürken, Fourier fabrika uygarlığını yozlaşma, çürüme kültürünün kaynağı olarak görmektedir (Beilharz, 1993, 4). Fourier, işçilerin artan ve büyüyen servetten pay alamayışlarını eleştirerek *"phalanstere"* (falanj) adı altında, bir tür eşitlikçi komünal (ortaklaşmacı) yapılar,

bir üretim ve tüketim topluluğu tasarlamıştır. Bu yolla işçilerin yönetime ve kâra katılması sağlanacak ve kapitalizmin ortadan kalkması mümkün olacaktı (Talas, 1997, 115).

İngiliz sosyalizminin kurucusu ve sosyal politikanın öncüsü sayılan ve aynı zamanda döneminin önemli sanayicilerinden biri olan Owen, kooperatifçi fikirleriyle tanınmıştır. İşçilerin kooperatifleşme yoluyla sermaye sahibi olabileceklerini ileri sürmüştür. Owen bir yandan hükümetin müdahalesi ile çalışma koşullarının iyileştirilmesini savunmuş, öte yandan kendi kurduğu işletmelerde hükümetlerin örnek alacağı çalışma koşulları oluşturmayı amaçlamıştır. Owen, hükümetlerden ve işverenlerden işçileri koruyacak düzenlemeler yapmasını istemiştir. Talas'a göre Owen, yönetici sınıfa sığınarak çalışanları koruyucu düzenlemelerin yapılabileceğini savunmuştur (1997, 119). Owen yaşadığı dönemde bu konuda fazla başarılı olamamıştır. Owen'ın işçilerin sorunlarının çözümünde işçilerin kendisine tanıdığı rol önemsizdir. İşçiler açısından siyasal eylemi reddeder ve iktisadi sonuçların elde edilmesinde siyasal yöntemlerin kullanılmasını şüpheyle karşılar. Owen'ın bu yaklaşımında o dönemde işçi sınıfının henüz bir güç sayılmaktan uzak olması önemli bir etkendir (Işıklı, 1979, 54). Owen, 1819-1827 yılları arasında "uyum (*harmony*) köyü" adını verdiği eşitlikçi toplulukların kurulması mücadelesine kendini adamıştır. Bu amaçla ABD'ye gitmiş ve Indiana eyaletinde bir uyum köyü kurmuştur. Ancak bu konuda başarılı olamayıp 1827'de İngiltere'ye dönmüştür. Saint-Simon'un ütopyası teknokratik iken Owen'ın ütopyası paternalistiktir (Beilharz, 1993, 4). Owen'ın ütopyasında hükümetin ve işverenlerin iyi niyetli, koruyucu ve kollayıcı tutumlarına (paternalizme) bel bağlanmaktadır.

İngiltere'de 1824 yılında sendikalar yasallık kazandıktan sonra Owen, sendikaları önemsemeye başlamıştır. 1933'te *Grand National Moral Union of Productive and Useful Classes* (Üretici Sınıfların Büyük Ulusal Manevi Birliği) adıyla bütün işçileri çatısı altına alacak bir birlik/sendika kurulmasını önermiştir. Owen'a göre bu birlik/sendika bütün işçilerin çalışmayı terk etmelerini sağlayarak yeni sosyal düzeni barışçı bir genel grevle gerçekleştirmiş olacaktı. Ancak Owen'ın başkanlığını yaptığı bu girişim işverenlerden büyük tepki görmüş ve dağılmıştır. Barışçı genel grev fikrine rağmen

Owen'ın sendikacılık anlayışında sınıf çatışması, başkaldırı ve kısmi grev fikrine yer yoktur. Owen barışçı genel grevde en büyük desteği diğer sınıfların iyi niyetli insanlarından beklemektedir. Böylece Owen'ın görüşlerinde bir yandan İngiliz sendikacılığında daha sonraki yıllarda belirgin olacak sınıflar arası işbirliği yaklaşımını (pragmatizmi ve reformculuğu), öte yandan genel grev ve kooperatifçi görüşleri nedeniyle anarko-sendikalizmin izlerini görebiliriz (Işıklı, 1979, 54).

Karl Marx (1818-1883), 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak, 20. yüzyıl boyunca tüm çağdaş toplumların yaşantılarında en fazla etkili olmuş bir filozof, tarihçi, iktisatçı ve sosyolog olarak kabul edilmektedir. Denilebilir ki, başka hiçbir düşünür kendisinden sonra gelen bir çağın düşünsel yaşantısına Marx kadar egemen olmamış ve damgasını vurmamıştır (Talas, 1997, 121). Marx ve yakın çalışma/dava arkadaşı Friedrich Engels (1820-1895) tarafından oluşturulan kuram Marksizm olarak adlandırılmaktadır. Marx ve Engels sadece kuramsal olarak değil, fiili olarak da işçi sınıfı örgütlenmesinde yer almışlardır. Marx, kendinden önceki sosyalist düşünürlerden farklı olarak sınıf kavramına ve işçi sınıfına merkezi bir yer ve rol vermiştir. Marx, sınıf kavramını keşfetmedi fakat bu kavrama önemli ve ayırt edici katkılar yaptı: Tarihin sınıf mücadeleleri tarihi olduğunu açıkladı ve kapitalist üretim tarzındaki esas çatışmanın üretim araçlarına sahip olanlarla (kapitalistler) bunlara sahip olmayanlar (proleterler) arasında olduğunu vurguladı (Marx ve Engels, 1976).

Marx'ın sınıf çatışmasına ilişkin en net görüşleri *Komünist Partisi Manifestosu*'nda (1848) yer almaktadır. Bir siyasal bildirge olan *Manifesto*'da işçi sınıfının (proletarya) öyküsü şiirsel bir dille anlatılır. Proletarya "zincirlerinden başka kaybedecek bir şeyi olmayan" ve "kapitalizmin mezar kazıcısı" olan sınıftır (Munck, 2003, 84-85). Marx'a göre sınıf bölünmelerine bütün toplum tiplerinde rastlanmaz, sınıflar tarihin bir ürünüdür ve gelecekte yine yok olacaklardır. Marx, sanayi kapitalizminin giderek sadeleşen ve kutuplaşan bir sınıf yapısına sahip olduğunu yazar (Marx ve Engels 1976, 132-133):

> Şimdiye kadarki bütün toplumların tarihi sınıf savaşımları tarihidir (...) Tarihin daha önceki çağlarında, hemen hemen her yerde, çeşit-

li zümreler halinde karmaşık bir toplum düzeni, çok çeşitli mevki derecelenmesi buluyoruz. Eski Roma'da patrisyenleri, şövalyeleri, plebleri, köleleri; ortaçağda feodal beyleri, vasalları, lonca ustalarını, kalfalarını, çırakları, serfleri; bu sınıfların hepsinde, gene, alt derecelenmeleri görüyoruz (...) Ne var ki, bizim çağımızın, burjuvazinin çağının ayırıcı özelliği, sınıf karşıtlıklarını basitleştirmiş olmasıdır. Tüm toplum, giderek daha çok iki büyük düşman kampa, doğrudan birbirlerinin karşısına dikilen iki büyük sınıfa bölünüyor: Burjuvazi ve Proletarya.

Üretim araçlarına sahip olan sınıf ve bunlara sahip olmadığı için çalışma kapasitelerini Marx'ın deyimiyle emek güçlerini satan sınıf. Bu iki sınıf arasındaki ilişkinin "uzlaşmaz" olmasının nedeni işverenlerin rekabetçi bir ekonomide kâr etmek ve ayakta kalmak için işçileri sömürmek zorunda olmasıdır (Edgell 1997, 3). Marx'a göre sınıf, üretim araçlarıyla ilişkileri açısından ortak özellikleri olan insan grubudur, sınıflar arasındaki ilişkiler sömürüye dayalıdır ve kapitalist toplumda artık-değer kârın kaynağını oluşturur. İşçi, kapitalistin ona ücret olarak ödediği bedelden daha fazla değer üretir ve bu fazlaya kapitalist tarafından el konur. Bu yaklaşım "artık-değer teorisi" olarak bilinir. Bu nedenle kârlar ve ücretler ters orantılıdır ve sermayenin çıkarları ile emeğin çıkarları taban tabana zıttır (Marx 1979, 49-51). Marx, işçi sınıfının giderek büyüyeceğini, homojenleşeceğini ve bu durumun sınıf çatışmasını şiddetlendireceğini yazmıştır.

Marx, klasik iktisatçıların piyasa mekanizmasına devlet veya sendikalar aracılığıyla getirilecek bir sınırlamayı sadece piyasa için değil, işçiler için de zararlı bulan yaklaşımlarını eleştirerek "yedek sanayi ordusu" kavramını kullanmaktadır. Kapitalist üretim, doğal nüfus artış oranının sağladığı kullanıma hazır işgücü oranıyla yetinmez; ücretlerin ve çalışma koşullarının belirlenmesinde rahatça at oynatabilmek için bu doğal sınırlar dışında yedek bir sanayi ordusuna ihtiyaç duyar (Marx, 1976, 677-685). Yedek sanayi ordusu işçilerin birbirleriyle rekabet etmeleri anlamına da gelmekteydi. Çünkü her zaman daha düşük ücrete ve daha uzun süre çalışmaya hazır bir işçi kitlesi söz konusu olmalıydı.

Ancak 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında, sosyalist düşünce içinde Marksizme yönelik eleştirilerin arttığını görmekteyiz. Almanya'da Eduard Bernstein (1850-1932) bu eleştirilerin öncüsü olmuştur. Avrupa'nın başka ülkelerinde de benzer hareketlerin ortaya çıktığını görüyoruz. Bernstein, Marx'ın iddia ettiğinin aksine küçük burjuvazinin ortadan kalkmadığını, işçi sınıfı içinde tabakalaşma yaşandığını, mutlak yoksullaşmanın sanayileşmiş ülkelerde görülmediğini, sosyalist öğretinin de etkisiyle işçi sınıfının çeşitli eylemleriyle bunu engellediğini vurgulamaktadır. Bu nedenle Marx'ın bazı yorumları yumuşatılmalı, gözden geçirilmelidir. Bernstein, ekonomik ve demokratik reformlar yoluyla sosyalist toplumu kurmaktan yanadır. Bu tartışmalar Marksist hareket ve dönemin sosyal demokrat partileri içinde köklü bir ayrışmaya yol açmıştır (Sarıca, 1982, 145-146). 20. yüzyıl başlarında Marksist hareket sosyal demokratlar ve komünistler olmak üzere iki büyük kampa bölünmüştür.

Bu ayrışmanın dayandığı fikir Marx'ın kapitalizme ilişkin öngörülerinin gerçekleşmediği yönündedir. Sanayileşmiş ülkelerde işçi sınıfının durumunda yaşanan iyileşmeler, genel oy hakkının yaygınlaşması nedeniyle Marksizmin öngördüğü devrime gerek olmadan, piyasa ve özel mülkiyet ortadan kaldırılmadan da reformlar yoluyla kapitalizmin yarattığı olumsuzlukların üstesinden gelinebileceği fikri reformcu sosyalizmin veya sosyal demokrasinin en önemli hareket noktası olmuştur. Bu yaklaşım Marx'ın fikirlerinde bir sapma ve onların gözden geçirilmesi anlamına geldiği için revizyonizm olarak da adlandırılmıştır.

1883 yılında İngiltere'de kurulan *Fabian Society* (Derneği) ile özdeşleşen Fabiancılık özellikle sosyal politika ve sendikacılık açısından önemlidir. Fabiancılık Fabian Society tarafından geliştirişmiş bir görüştür. İsmini ihtiyatlı taktikleri ile ün yapmış olan Romalı komutan Fabius'tan (MÖ 275-203) alan Fabiancılık ılımlılığa ve tavize dayanan bir temel felsefeye sahiptir (Işıklı, 1979, 72). Başta Fabianlar olmak üzere, reformcu sosyalist akım kapitalizmin doğurduğu sömürü ve sosyal adaletsizliklerin giderilmesi noktasında sendikacılığa büyük önem verirler. Sendikacılık özellikle toplu sözleşme ve grev gibi mücadele araçları sayesinde kapitalizmin sivriliklerinin törpüleneceği düşünülmektedir. Özellikle Fabiancılığın Sidney ve Beatrice

Webb gibi önde gelen isimleri bu yönde bir sendikacılık anlayışının benimsenmesinde etkin bir rol oynamışlardır (Işıklı, 2003, 33-34).

Fabiancılığın sendikacılığa ilişkin görüşleri Sydney ve Beatrice Webb'in *Industrial Democracy* (1897, Endüstriyel Demokrasi) adlı kitaplarında yer almaktadır. Webb'ler endüstriyel demokrasi kavramı içinde sendikacılığa siyasal ve ekonomik olmak üzere iki görev tanımışlardır. Webb'ler için demokrasi nasıl siyasal alanda eşitlik ve özgürlükleri yerleştirmişse, endüstriyel demokrasi de sanayide işçilere aynı nitelikte hak ve özgürlükleri sağlayacaktır. Siyasal alanda hak ve özgürlüklerin kazanılmasının aracı nasıl genel oy hakkı ise ve bu yolla işçiler toplum içinde statülerini yükseltmişlerse, aynı şekilde sendikalar aracılığı ile de sanayinin yönetiminde işverenlerle birlikte söz sahibi olabilirler. Böylece endüstriyel demokrasi kurulmuş olur (Talas, 1976, 165-166).

Fabiancılar sosyalizme evrim yoluyla ulaşılabileceğini savunan bir sosyalist harekettir. Önde gelen Fabiancılar olan Webb'ler Marx'ın sınıf mücadelesi kavramını kabul ederken, mücadelenin zorla ve sınıfların birinin ortadan kaldırılması yoluyla çözülmesi noktasında Marx'ın görüşlerinden ayrılmaktadır. Webb'ler Marx'ın aksine sendikaları esas olarak ekonomik kuruluşlar olarak ele almışlardır. Sendikaların temel görevlerini ücretlilerin yaşam ve çalışma koşullarını geliştirmek olarak tanımlamışlardır. Webb'ler bunun en önemli aracı olarak toplu pazarlığı görmüşlerdir (Larson and Nissen, 1987, 186). Pazarlık kuramı olarak da bilinen Webb'lerin görüşüne göre, işçilerin örgütlü olarak yapacakları toplu pazarlık ve müzakere yoluyla işverenlerin daha çok kazanmak için mümkün olduğu kadar az ücret ödeme tutumlarına karşı konulabilir. Pazarlık yoluyla elverişli sayılabilecek bir ücret düzeyine ulaşmak için tarafların pazarlık ve müzakere gücü bakımından eşit durumda bulunmaları gerekir. Webb'lere göre, zamanla, özellikle, 20. yüzyılın başından itibaren işçiler örgütlenme ve emek tekeli oluşturmak yoluyla işverenler karşısında eşit pazarlık imkânına kavuşmuştur (Talas, 1976, 20-21).

Marx'ın aksine sosyal demokratlar veya reformcu sosyalistler ılımlı ve pragmatik bir anlayışı benimserler. Reformcu-ılımlı sendikal yaklaşımın özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında Batı sendikacılığı içinde ana akım haline geldiğini söylemek mümkündür. Keynesçi iktisat politikaları ve sos-

yal politika uygulamalarıyla birlikte 2. Dünya Savaşı sonrasında reformcu sendikacılık güçlendi. Bunun sonucunda demokratik korporatizm olarak da adlandırılan ve sendikalar, sermaye ve devlet arasında 1980'lere kadar devam eden bir uzlaşma sağlandı.

Sosyal politika konusunda özgün bir katkısı bulunan ve giderek önemi daha çok anlaşılan Karl Polanyi'ye de mutlaka yer vermek gerekir. Macar iktisat tarihçisi ve sosyal antropolog Karl Polanyi, 1944 yılında 19. yüzyılın *laissez-faire*'ci kapitalizmine köklü eleştiriler yönelttiği *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (*Büyük Dönüşüm: Çağımızın Politik ve Ekonomik Kökenleri*) adlı eserini yayınlamıştır. Bu çalışmasında "piyasa toplumunu" tarih içinde bir sapma olarak değerlendiren Polanyi, ekonominin kural olarak toplumda yer aldığını, piyasa toplumuyla ilk kez ekonominin toplumun bütününden ayrılarak bireysel çıkar temelinde düzenlendiğini belirtir (Buğra, 1997, 28). Bu bakış açısı büyük ölçüde "piyasa" ile "piyasa toplumu" arasında bir ayrıma dayanır. Piyasa sistemi, ekonomik faaliyetin tamamının toplum denetiminden kurtulup kendi kurallarına göre işleyen piyasalarca yönlendirildiği bir sistemdir. Polanyi, bunu insan doğası ile bağdaşmayan bir sistem olarak tanımlamaktadır. Polanyi Marksist gelenekten etkilenmiş olmakla birlikte işçi sınıfına evrensel kurtarıcı rolü verilmesi ve ekonomik determinizm konularında klasik Marksist yaklaşımdan tamamıyla ayrılmaktadır (Polanyi, 2002, 14 ve 217).

Bireyin özgürlüğünün sermayenin sosyal denetim altında olmasına bağlı olduğunu savunan Polanyi, Batılı güçlerin 1. Dünya Savaşı sonrasında, 19. yüzyılın ekonomik düzenini yeniden kurmaya yönelik girişimlerinin, 1930'larda patlayan büyük ekonomik kargaşanın doğrudan sorumlusu olduğunu savunur. Polanyi, Stalinist komünizm ve New Deal'ın toplumları ekonomik ve sosyal parçalanmadan korumak için koruyucu ulusal karşı tepkiler (*protective national reactions*) olarak ortaya çıktığına inanır (Levitt, 2000, 4). Kendi kendini düzenleyen piyasanın (*self-regulating market*) toplumu altüst etmesi, bir savunma hareketi, tepki ve karşı hareket yaratmıştır. Polanyi, piyasa ve onu sınırlamaya yönelik karşıt hareketleri (bunları sosyal politikanın araçları olarak da nitelemek mümkündür) modern toplum dinamiklerinin çift yönlü hareketi (*double movement*) olarak nitelendirmiştir (Polanyi, 2001, 136):

Bir yüzyıl boyunca modern toplumun dinamikleri çift yönlü bir hareket tarafından yönetildi: Piyasa sürekli genişledi, ama bu genişleme hareketi ona belirli yönlerde gem vuran bir karşı hareketi beraberinde getirdi. Bu karşı hareket, toplumun korunması için hayati olmakla birlikte, son tahlilde piyasanın kendi kurallarına göre işleyişiyle, dolayısıyla piyasa sisteminin kendisi ile bağdaşmıyordu.

"Çift yönlü hareket"i iki düzenleyici ilkenin çelişkisi/mücadelesi olarak anlayan Polanyi'ye göre, birinci düzenleyici ilke ekonomik liberalizmdir (*laissez-faire*) ve kendi kurallarına göre işleyen bir piyasanın kurulması amacına yönelmiştir. İkinci ilke ise piyasanın kendi kurallarına göre işleyişinden ve yıkıcı etkilerinden zarar görenlerin korunmasını amaçlayan "sosyal koruma" ilkesidir. Bu ilke, koruyucu yasal önlemler ile (sosyal hukuk; iş hukuku, sosyal güvenlik hukuku), ekonomik liberalizmi kısıtlayıcı örgütler (sendikalar) ve çeşitli müdahale araçlarını kullanmaktadır (Polanyi, 2002, 194).

Polanyi'ye göre piyasa toplumunun temel özelliklerinden biri, sosyal olarak çözülmüş (*disembedded*), sosyal ve politik kurumlardan kopmuş ve köksüzleşmiş olmasıdır. Toplumsal ve siyasal yapılardan kopmuş, kendi kendine işleyen bir piyasa insanlarda güvensizlik ve toplumsal endişe yaratır. Toplum ve devlet tarafından oluşturulacak koruyucu karşı hareketlerle, devlet müdahalesi ve sosyal hukuk yoluyla piyasanın toplumsal ve siyasal kurumlardan tümüyle kopmasının ya da onlardan bağımsızlaşmasının önüne geçilmelidir (Munck, 2002).

Polanyi, sosyal korumanın temel amacının, insan emeğinin meta olduğu piyasa kurumunu yıkmak, varlığını ortadan kaldırmak olduğuna, sosyal yasaların, iş yasalarının (*factory act*), işsizlik sigortasının ve hepsinden önemlisi sendikaların temel amacının tam da insan emeği ile ilgili arz-talep yasalarına müdahale etmek ve insan emeğini piyasanın yörüngesinden çıkarmak olduğuna inanmaktadır (Polanyi, 2001, 186).

Kendi dengesini sağlayan piyasa fikrinin düpedüz ütopya olduğunu vurgulayan Polanyi, böyle bir sistemin toplumun insani ve doğal özünü yok etmeden uzun süre devam etmesinin olanaksız olduğunu, toplumun da

kendisini savunmak için bazı koruyucu önlemler alacağını ve bu önlemlerin de piyasanın kurallarını bozarak onu yıkacağını belirtir (Polanyi, 2001, 3). Nitekim *Büyük Dönüşüm*'ün ilk cümlesi olan "On dokuzuncu yüzyıl uygarlığı çöktü" ifadesi, kendi kendine işleyen piyasanın yenilgisine ve piyasaya müdahalenin kaçınılmazlığına işaret eder (Polanyi, 2002, 11). Polanyi'nin çift yönlü hareket analizi, 1800'lerden günümüze kadar devam eden bir çelişkiyi ve mücadeleyi ifade etmekte ve genel olarak sosyal politika-piyasa ilişkisinin anlaşılmasında olduğu kadar, günümüzde küresel piyasaya karşı gelişen tepkileri anlamak açısından da oldukça işlevsel ve günceldir.

Avrupa Sosyal Politikasının Doğuşu

Avrupa sosyal modelinin ya da sosyal Avrupa fikrinin köklerini, 16. yüzyıl İngiltere'sinin Yoksul Yasasına (*Poor Law*) kadar geriye götürmek mümkündür ve bunun da özü, toplumun sosyal bir sorumluluğu olduğu fikrine dayanmaktadır (Koray, 2002, 167). Modern anlamda sosyal devletin uygulanışı ve yaygınlaşması 2. Dünya Savaşı sonrası döneme denk gelmekle birlikte sosyal politikanın ve sosyal Avrupa'nın kökleri büyük ölçüde 19. yüzyılın sosyal mücadeleleri ve kazanımlarına dayanmaktadır.

Çitleme: "Koyunlar İnsanları Yedi"

Sanayileşmenin ortaya çıkardığı yeni sınıf olan işçi sınıfı, sermayenin devasa gücü karşısında tek başına bir hiçti. Bu yüzden liberalizmin "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" anlayışı büyük sosyal yıkımlara, acılara yol açmış, sanayi devrimi beraberinde sosyal sefaleti de getirmiş ve dönemin kapitalizmi, "vahşi kapitalizm" olarak nitelenmiştir. Kırsaldaki "çitleme" hareketleri yoksul köylüleri topraklarından kopararak kentlere itmiştir. 16 ve 17. yüzyıllarda İngiltere'de başlayan ve 18. ve 19 yüzyıllarda da devam eden toprak çitleme hareketi, küçük çiftçilerin kullandıkları kamu arazilerinin parlamento tarafından çıkarılan yasalarla büyük çiftçiler tarafından ele geçirilmesidir. Kamu arazilerinin özel mülkiyete geçirilmesi ve etrafının çitle çevrilmesi sonucu bu toprakları kullanamayan veya kirasını ödeyemeyen küçük çiftçiler kentlere göçmüştür. Çitleme örneklerine başka Avrupa ülkelerinde de rastlanmıştır. Çitlenen topraklarda büyük toprak sa-

hipleri koyun yetiştirerek yün üretmeye başlamıştı. Thomas More bu durumu *Ütopia*'da (1989 [1516]) koyunların insanları yemesi olarak anlatır:

> Bütün İngiltere'yi saran koyun sürüleri. Başka yerlerde o kadar tatlı, o kadar tok gözlü olan bu hayvanlar sizin memleketinizde öyle açgözlü, öyle doymak bilmez olmuşlar ki insanları bile yiyorlar, kırları köyleri, evleri silip süpürüyorlar. Gerçekten, en ince, en değerli yünü çıkaran krallığınızın her yanında soylular, zenginler hatta pek sayın rahipler bile toprak için birbirine giriyorlar. (...) Böyle doymak bilmez cimrinin biri binlerce dönümlük yeri kuşatıveriyor. İçindeki namuslu çiftçileri evinden çıkarıyor.

Topraklarından koparılan bu yoksulları çeken yeni oluşan kentlerin ağır yaşama koşulları[5] yanında, fabrikalardaki ağır çalışma koşulları, uzun çalışma saatleri, düşük ücretler, kadın ve çocuk emeğinin yoğun biçimde kullanılması dönemin karakteristik özelliğidir. Owen, bu dönemde çocuk emeğinin kullanımı hakkında "Britanya'nın İşveren Fabrikatörlerine Mektup"ta (1818) şu ifadelere yer vermektedir: "Çocukların, neredeyse bebekliklerinden itibaren, hepsi de az ya da çok sağlıksız olan fabrikalarımızda çalıştırılmalarına izin veriliyor. Bütün zamanlarının açık havada yapacakları sağlıklı egzersizlerle okul arasında paylaştırılması gereken bir yaşta, dört duvar arasında uzun, tekdüze ve yorucu bir çalışmaya mahkûm ediliyorlar" (Owen, 1995, 96). Owen, çocukların o dönemde tekstil fabrikalarına altı yaşında alındıklarını, bazen beş yaşında da çalıştırıldıklarını, çalışma süresinin kışın ve yazın yasal olarak sınırsız olduğunu, genellikle on dört saat, bazen on beş saat hatta para canlısı ve insanlık dışı işverenler tarafından on altı saate kadar uzatıldığını yazmaktadır.

Bu ağır koşullar yanında iktisadi dalgalanmaların yarattığı işsizlik, gelir ve çalışma güvencesini de ortadan kaldırmıştır. Marx, kapitalist üretim ilişkileri sisteminin ikili bir karaktere sahip olduğunu, bir yandan zenginlik üretirken aynı ilişkiler sistemi içinde yoksulluğun da üretildiğini, kapitalist

5 19. yüzyılın ilk yarısında İngiltere'nin büyük kentlerinin varoşlarındaki sefaletin detaylı bir anlatımı için bakınız (Engels, 1974, 87-151).

sınıfın, zenginliğini, durmaksızın büyüyen bir proletarya yaratarak elde ettiğini yazmaktadır (Marx, 1979, 131).

İşçi sınıfı doğrudan siyasi zora dayalı olarak çalıştırılan kölelere ve serflere göre kişisel özgürlüğü olan, fakat iktisadi açıdan bağımlı, iktisadi zora tabi yeni bir sosyal sınıf olarak ortaya çıkmıştır. Sanayi devrimi ve siyasal liberalizm görünüşte işçiye çalışıp çalışmama konusunda serbest bir irade tanımışsa da, çalışmanın ve dolayısıyla yaşamanın koşulları adeta işveren tarafından dikte ettirilmektedir (Ekin, 1987, 11-13).

Polanyi'ye göre, *laissez-faire*'ci ekonomik düzen İngiliz klasik iktisatçılarınca oluşturulmuş ve devlet gücü ile kurumsallaştırılmıştır. İşçileri işverenlerin önerdiği istihdam koşullarını kabul etmeye zorlayan "özgür" emek piyasaları, açlık ya da hapisten beter olan yoksul evleriyle cezalandırma tehdidiyle yasalaşmış ve uygulanmış, sendikalaşarak kendini savunmak isteyenler cezalandırılmıştır. Polanyi böylece, toplumun kendini savunmak için gösterdiği koruyucu tepkinin kendiliğinden, *laissez-faire*'in ise planlanmış olduğu tezine ulaşır (Levitt, 2000, 4).

Yoksul Yasaları

Vahşi kapitalizm süreci, toplumun bütün alanlarında bir yıkıma yol açtığından, mevcut düzenin daha fazla tahrip olmaması için devletin sosyal müdahalesinin gereği ve sosyal politika önlemleri yavaş yavaş kabullenilmeye başlanmıştır (Lordoğlu vd., 1999, 21). Bu politikalar insani kaygılar, toplumsal tepkilerin karşılanması ya da düzenin sürdürülmesi için ödenmesi gereken bedel gibi çok çeşitli motiflere dayalıdır. Bu gelişimi en iyi, sanayileşmeye ve işçi sınıfının ortaya çıkışına ilk tanıklık eden ülke olan İngiltere'de izlemek olasıdır. Engels, bu özelliğinden yola çıkarak İngiltere için "değişimin sessiz olduğu kadar güçlü toprağı" nitelemesini yapmaktadır. İngiltere sanayileşmenin ana ürünü olan işçilerin de klasik toprağı olduğundan, Engels, işçi sınıfının tüm yönleri ve tüm ilişkileri içinde İngiltere'de incelenebileceğini yazar (Engels, 1974, 59).

İngiltere'de sosyal politikanın ilk örneği, 16. yüzyıl Yoksul Yasası olarak kabul edilebilir. Çeşitli değişikliklerle 20. yüzyılın başlarına kadar yürürlükte kalmış olan yoksul yasaları, dinsellik ve yardımseverlik öğesinin

ağır bastığı paternalist düzenlemelerdir. Eski Yoksul Yasaları (1576, 1589 ve 1601), Speenhamland Sistemi (1795) ve Yeni Yoksul Yasası (1834) olarak üç döneme ayrılan yoksul yasaları sosyal politika tarihi açısından son derece önemli roller oynamıştır. Eski Yoksul Yasaları, yardım faaliyetini yerel ölçekte düzenliyordu: Her kilise, kendi yetki alanındaki *parish* adı verilen yönetim birimlerinde gücü kuvveti yerinde mülksüzleri çalıştırmak, bir yoksul evi işletmek, öksüz ve bakıma muhtaç çocukların çıraklık eğitimini üstlenmek, yaşlılarla bedensel engellilerin bakımı ile yükümlüydü. Bu faaliyetlerin masrafları kiliseye aitti. Masraflar yerel ve zorunlu vergilerden karşılanıyordu (Güngör ve Özuğurlu, 1997).

Yoksul yasalarının ikinci önemli aşaması olan Speenhamland Yasası sosyal politika öncülü düzenlemeler içinde özel bir yer tutmaktadır. 1795 yılında, sosyal huzursuzluğun yoğun olduğu bir dönemde, Speenhamland'da toplanan Berkshire yargıçları, Speenhamland Yasası olarak anılan yardım sistemini (*Allowance System*) kabul etmişlerdir. Yasa ile yoksullara, kazançlarına bakılmaksızın ve ekmek fiyatları ile aile büyüklüğü ölçü alınarak saptanacak bir miktar çerçevesinde ücret desteği, para yardımı yapılmasına karar verilmiştir. T.H. Marshall'a göre Speenhamland gerçekte çalışma hakkı ile birlikte garanti edilmiş, en az ücret ve aile yardımını öneren bir sistemdir (Marshall ve Bottomore, 1992, 14). Yoksulların kayıtsız şartsız yardım almalarını öngören bir çeşit yaşama hakkını güvence altına alan paternalist bir düzenleme olan Speenhamland, 1834'e kadar yürürlükte kalmış ve yaklaşık 40 yıl boyunca bir sosyal koruma mekanizması olarak işlev görmüştür.

Polanyi, Speenhamland Yasasını, toplumun, piyasanın onu önemsizleştirme çabalarına karşı kendini korumaya yönelik önemli bir adımı olarak değerlendirir (Polanyi, 2001, 81-82). Hobsbawm, ise bu yasayı, burjuva toplumunun gayri insani yanlarına karşı kır soyluları tarafından getirilen ve Hıristiyan hayırseverliğinin ürünü olan bir yasa olarak değerlendirmektedir. Yeni düzenin (vahşi kapitalizm) yarattığı yoksulluk ve korumasızlık nedeniyle emekçiler Speenhamland'a dört elle sarılmıştır (Hobsbawm, 2003, 220). Speenhamland'a eşlik eden örgütlenme yasakları (Combination Act) ile örgütlenmesi yasaklanan yoksullara, her koşulda belirli bir yaşama seviyesini sağlayacak bir gelir güvencesi verilmiştir.

1834'te Speenhamland'ın yerine yürürlüğe giren yeni Yoksul Yasası, Speenhamland sistemini ortadan kaldırarak yoksullara yardımı ağır koşullara bağlamıştır. Yeni Yoksul Yasasında ülkenin sosyal katmanlaşması değiştirildi ve genel yoksul kategorisi kaldırıldı. Eski yoksullar, fiziksel nedenlerle düşkünleşmiş ve yerleri düşkünler evi olan kimselerle, ücret karşılığı çalışarak yaşamlarını kazanan bağımsız işçilere ayrıldı. Bu, bütünüyle yeni bir yoksul türünü, yani işsizleri sosyal sahneye çıkardı. Düşkünlere insaniyet namına yardım edilmesi gerekirken, işsizlere sanayi namına yardım edilmemesi gerekiyordu (Polanyi, 1986, 222). Yeni Yoksul Yasası ile İngiltere'de emek piyasası ortaya çıkmaya başlamış ve işsizler ya kendilerine dayatılan koşullarda çalışmak veya açlıktan ölmekle karşı karşıya bırakılmıştı.

Fabrika (İş) Yasaları

Liberal düşüncenin devlete yüklediği pasif rol nedeniyle, teorik olarak bütün insanlara tanınmış olan haklardan sadece maddi bakımdan güçlü küçük bir azınlık yararlanabilmiştir. 1789 modeli haklar ve özgürlükler bütününün yetersizliği, bunlara bazı yeni haklar eklenmesi ve devletin pasif rolünü terk ederek müdahaleci ve düzenleyici bir rol alması gereğini ortaya çıkarmıştır. Böylece yurttaşların sadece devletin karışmaması ve engellememesi anlamında negatif özgürlüklere sahip olması değil, devletten olumlu bir hareket ve hizmet istemesi ve devletin de bunu yükümlenmesi anlamında pozitif haklar düşüncesi şekillenmeye başlamıştır (Kapani, 1970, 50).

Liberal bireyselci özgürlükler sistematiğinin en parlak ifadesi olan 1789 devriminden bir süre sonra, 1793'te Robespierre'in girişimi sonucunda, "Kamu yardımları kutsal bir borçtur; toplum, çalışabileceklere iş bulmak, çalışamayacaklara da yaşama imkânı sağlayarak yoksul yurttaşların geçimlerini sağlamak zorundadır; toplum, öğrenim imkânlarını bütün yurttaşlara sağlamak zorundadır" gibi hükümler Anayasanın başlangıç bölümüne eklenmiş, ancak bu ilk sosyal hak girişimleri kalıcı olamamıştır (Kapani, 1970, 51).

İngiltere'de yoksulların yaşama koşullarına yönelik düzenlemelerin yanında çalışma koşullarına yönelik sosyal politika benzeri düzenlemeler de gündeme gelmeye, fabrikalardaki çalışma koşullarını düzenleyen ve ilk iş yasaları olan Fabrika (İş) Yasaları (*Factory Acts*) ile çalışma koşulları ele alınma-

ya başlanmıştır. 1802'de kabul edilen ilk fabrika yasası sadece çocukları kapsamış, yetişkin işçiler bu yasanın dışında tutulmuştur. İlk fabrika yasası ile tekstil fabrikalarında çocuk işçilerin çalışma süreleri 12 saat ile sınırlandırılmış, fakat hiçbir denetçi atanmadığından uygulamada bu kural işlememiştir.

1833 Fabrika Yasası ile dokuz yaşından küçük çocukların tekstil fabrikalarında çalışmaları yasaklanmış, 9-13 yaş arası çocukların günlük çalışma süresi günde 9 haftada 48 saat ile sınırlanmış, 14-18 yaş arası çocukların ise günde 12, haftada 69 saat çalıştırılabilmesi koşulu getirilmiştir. Bu dönemde müfettişler görevlendirilmiş, ancak sayıları son derece sınırlı olduğu için müfettiş başına 2700 fabrika ve 250 bin işçi düşmüştür (Townson, 1994, 257). 1847'de çıkarılan On Saat Yasası (Ten Hours Act) ile kadın ve genç işçilerin tekstil sektöründeki günlük çalışma süreleri on saat ile sınırlandırılmıştır. Kömür madenlerinde çalışma süresini sekiz saat ile sınırlayan 1908 tarihli düzenlemeye kadar İngiltere'de erkek yetişkin işçileri kapsayan hiçbir yasal düzenleme yapılmamıştır.

Devletin piyasaya yönelik müdahale girişimleri ve çalışma yaşamına ilişkin düzenlemelerinin sermaye çevrelerinde hoş karşılanmayışını, sermaye sahiplerinin bu konudaki ayak direyişlerini Charles Dickens şöyle hicveder (aktaran İnsel, 2004, 52):

> Emin olun, Coketown'lu fabrikatörler kadar narin bir porselen bulamazsınız. Onlardan çocuk işçileri okula yollamaları istenince hemen iflasın eşiğine gelirler. Fabrikalarını denetlemek için müfettişler atanınca iflas ederler. Müfettişler, makineleri ile insanları doğramaya pek hakları olmadığını söylediklerinde mahvolurlar. Bu kadar çok duman çıkarmak zorunda olmadıkları ihsas edildiğinde tümüyle yıkıma uğrarlar.

Sermaye sahiplerinin ayak diremelerine rağmen, dizginsiz liberalizmin yarattığı adaletsizlik ve dengesizliklere karşı sosyal adalet ve sosyal devlet fikirleri filizlenmiş, devletin piyasayı düzenlemesi fikri ve toplumun kendini piyasaya karşı korumak için geliştirdiği karşı hareket güçlenmeye başlamıştır.

Genel Oy Hareketi-Chartizm

Devleti sosyal alana müdahale etmeye yönelten en önemli etkenlerden biri, kuşkusuz genel oy hakkının yaygınlaşmasıdır. Genel oy ilkesinin yaygınlaşması kapitalizmin tahrip edici sonuçlarına karşı daha köklü sosyal politika arayışlarına önemli katkıda bulunmuştur. Genel oy hakkının ve siyasal hakların yaygınlaşması, toplumsal taleplerin dikkate alınmasına ve toplumun piyasaya karşı kendini daha fazla koruma olanağına kavuşmasına yol açmıştır; ancak genel oy hakkının yaygınlaşmasının kendisi de uzun sosyal mücadeleleri gerektirmiştir. İngiltere'de 1824'te sendikalaşma yasağı gevşetilmesine rağmen işçilere kapalı kalan parlamentonun kapısı 1832 seçim reformunda da açılmamıştır. Bu duruma tepki olarak, işçi sınıfının genel oy hareketi şeklinde ortaya çıkan ve 1830'ların ortasından 1848'e kadar İngiltere'de sosyal muhalefete damgasını vuran Çartizm, sadece genel oy talebi ile sınırlı bir hareket olarak kalmamış, zaman içinde sosyal içeriğe kavuşmuştur.

1840'lı yıllarda sekiz saatlik iş günü, çocukların çalıştırılmasının yasaklanması, emekçilerin maddi koşullarının iyileştirilmesi gibi talepleri genel oy hakkı talebi ile birlikte savunmaya başlayan (Sarıca, 1980, 107) Çartistler, yaşamın asgari gereklerini yerine getirmek istediklerini, Çartizmin iyi bir ev, iyi yiyecek ve giyecek, refah ve kısa iş saati demek olduğunu vurgulamışlardır (Engels, 1974, 346). Engels, Çartist hareketi geçmişteki bütün siyasi burjuva demokratik hareketlerden farklı, temel olarak sosyal bir niteliğe sahip bir sınıf hareketi olarak tanımlar (Engels, 1974, 352). Çartizm milyonlarca insanın desteğini almasına rağmen 1848'de yenilgiye uğramış, ancak 19. yüzyılın ikinci yarısında kademeli de olsa genel oy hakkı yaygınlaşmıştır. Genel oy ilkesinin yaygınlaşması uzun zaman aldı. İngiltere'de 1832'de 24 kişiden biri, 1867'de 12 kişiden biri, 1884'te yedi kişiden biri, 1928'de her beş kişiden üçü seçim hakkını elde etmiştir (Kuyucuklu, 1980, 43).

1848-Sosyal Cumhuriyetin Doğuşu

1789 Fransız Devrimi ilkelerinin simgelediği yasa önünde eşitlik ve sivil haklar yaklaşımının (liberalizm) yetersizliğine karşı, 1848 devrimleriyle iktisadi ve sosyal eşitlik talebi ön plana çıkmıştır. Hümanist ve idealist bir sosyalizmden esinlenen 1848 devrimi siyasal demokrasiyi tamamlaya-

cak bir sosyal demokrasinin gerçekleştirilmesi amacını taşımıştır (Kapani, 1970, 51). İşçi sınıfının ilk kez siyasal ve ekonomik iktidarı ele geçirme girişimi olarak tanımlanan (Sarıca, 1980, 108) bu devrimde önemli rol oynayan işçiler, sosyal cumhuriyet ilanını ve çalışma hakkının tanınmasını talep etmişlerdir. Fransa'da 1848 Şubat Devrimi ile birlikte cumhuriyetin (ikinci cumhuriyet) yeniden ilan edilmesinin ardından kurulan geçici hükümet kendini bütün vatandaşlara iş bulmakla görevli saymıştır. Devrimin ardından, iş saatleri Paris'te on, Paris dışındaki şehirlerde on bir saate indirilmiştir. Aynı yıl hazırlanan ve sosyal hak ve sosyal hukuk anlayışını geniş ölçüde yansıtan bir belge olan anayasa, devlete yurttaşların refahını sağlama görevi ile birlikte kardeşçe yardımda bulunma, çalışamayacak yoksulları koruma ve doğrudan yardım etme zorunluluğu getirmiştir (Kapani, 1970, 52).

1848 Fransız Anayasası bir yandan seçme ve seçilme hakkını güvence altına almış, diğer yandan ise günümüzün çağdaş sosyal devlet anlayışının dayandığı ilkeleri ilk kez hükme bağlamıştır (Işıklı, 1987, 16). 1848 devrimiyle kurulan geçici hükümet, işçilerin talebi olan "çalışma hakkını" tanımış ve bu hakkı uygulamak için, işçi, esnaf ve işveren delegelerinin katıldığı, Lüksemburg Komisyonu olarak adlandırılan bir komisyon kurulmuştur (Yeliseyeva ve Manfred, 1978, 100-115). Geçici hükümetin üyesi olan sosyalist Louis Blanc, çalışma saatlerinin düşürülmesi, işsizlere iş sağlanması ve devletin iş güvencesi sağlamasının yolu olarak sosyal atölyelerin kurulmasına öncülük etmiş, ancak III. Napoléon'un 1851 darbesi ile bu önlemlerin önemli bir bölümü kesintiye uğramıştır (Kuyucuklu, 1980, 69).

Marx, karamsar bir değerlendirmeyle, 1848 devriminin eşiğinde ortaya çıkan "sosyal cumhuriyet" fikrinin devrimin yenilmesiyle kısa sürede boğulduğunu yazsa da (1976, 124) bu devrimle somut siyasal bir talep haline gelen sosyal cumhuriyet fikri uzun soluklu olmuştur. Dahası Marksizm ve toplumsal mücadeleler 19. yüzyılın ikinci yarısında sosyal cumhuriyet fikrinin güçlenmesine ve sosyal hakların genişlemesine belirleyici katkı yapmıştır. 1860'lardan başlayarak sekiz saatlik işgünü mücadelesi sosyal hareketin önemli bir talebi olmuş ve geniş işçi kitleleri bu talep etrafında yarım yüzyılı aşkın bir süre devam eden bir kampanya yürütmüşlerdir (Çelik ve Aydın, 2004).

Genel oy hakkının yaygınlaşması ve işçi sınıfı partilerinin kurulması (sosyal demokrat, sosyalist ve işçi partileri) parlamentolar üzerinde sosyal düzenlemeler yapma yolundaki baskıyı artırmıştır. Artık parlamentoların işçi sorunlarına karşı kayıtsız kalmaları mümkün değildir. Öte yandan işçi sınıfı için, kapitalizmi devirmek yerine onu sınırlandırarak maddi refahını artırma olanağı gündeme gelmiştir (Koray, 2000, 33).

Geç sanayileşmesine rağmen 19. yüzyılın ikinci yarısında sosyal politika açısından önemli gelişmelere sahne olan Almanya'da 1870'lerde işçi örgütlenmesi hızla artmaya başlamış, ağır yaşama ve çalışma koşulları içinde bulunan işçilere yardım ve destek amacıyla kurulan çok sayıda örgüt ortaya çıkmıştır. Prusya'da 1870'lerde bu derneklerin sayısının 5.000 üye sayısının ise 800.000 dolayında olduğu tahmin edilmektedir (Kuyucuklu, 1980, 118). Dönemin en önemli sol partisi ve ilk işçi partilerinden biri olan Alman Sosyal Demokrat Partisi (SPD) 1875 yılında kurulmuştur. Bu gelişmeler sonucu işçilerin sola kaymasından ürken Bismarck, tarihin ilk kapsamlı sosyal güvenlik sistemini kurmaya başlamış ve 1878'de kısa süreli de olsa SPD'yi yasaklamıştır. Kessler, Bismarck'ın, bu sosyal politika önlemleri nedeniyle, işçilerin kendisine ve hükümetine müteşekkir kalacağını ve sonuçta sosyalist fikirlerden uzaklaşacaklarını ümit ettiğini yazmaktadır (Kocaoğlu, 1987, 59). Ancak Bismarck'ın umduğu olmamış, SPD 1887'de yüzde 10 civarında olan oylarını 1893'te yüzde 23'ün üzerine çıkartmıştır (Hobsbawn, 1997, 130).

Almanya'da 1883'te sağlık sigortası, 1884'te kaza sigortası, 1889'da yaşlılık ve malullük sigortası yasası yürürlüğe girmiş, ancak aylık bağlanma yaşı, yaşama süresinin çok üzerinde olan 70 yaş olarak saptanmıştır. Almanya'da doğumda ortalama yaşama beklentisinin 20. yüzyılın başları için 46,5 yıl olduğu belirtilmektedir (Jackson, 2002,118). İngiltere'de ise yüzyıl başında iki önemli sosyal güvenlik yasası kabul edilmiştir: Yaşlılık Aylığı Yasası (1908) ve Ulusal Sigorta Yasası (1911). 1914'e gelindiğinde sosyal güvenlik uygulaması yaygınlaşmış ve 12 Avrupa ülkesinde iş kazası, 10 ülkede hastalık sigortası ve sekiz ülkede yaşlılık sigortası uygulaması başlamıştır. Bismarck, tarafından gerçekleştirilen üç ayrı yasa, 1911'de tek bir çatı altında birleştirilmiştir. Sosyal güvenlik yasalarından yararlananların sayısı dikkat

çekicidir: Sağlık sigortası 1885'te 4,6 milyon kişiyi (nüfusun yüzde 10'u) kapsarken, bu sayı 1910'da 14 milyona (nüfusun yüzde 21,5'ine) ulaşmıştır (Kuyucuklu, 1980, 118-119).

Uluslararası Sosyal Politikanın Doğuşu

Ulusal ölçekte ortaya çıkan ve gelişen sosyal politikanın, ulusal kültür ve tarihsel geleneklere dayalı kökleri olması nedeniyle, uluslararası alanda tekleştirilmesi ya da yakınlaştırılmasına dair önemli sorunlar söz konusudur. Bu sorunlar günümüzde de özellikle AB sosyal politikası bağlamında da devam etmektedir. Sosyal politika, ulus-devletler düzeyinde ortaya çıkmasına rağmen, kısa sürede ulusal ölçekli sosyal politikaların yetersizliği nedeniyle uluslararası sosyal politika gündeme gelmeye başlamış ve uluslararası sosyal politika tartışması 19. yüzyılın ortalarından itibaren yoğunlaşmıştır. Sanayi devriminin yarattığı tahribata ve dengesizliğe moral ve ekonomik bir tepki olarak uluslararası çalışma kuralları ve sosyal politikalar oluşturulması fikri Robert Owen, J. A. Blanqui ve Daniel le Grand gibi politikacı ve iktisatçılar tarafından dile getirilmiştir. Le Grand, uluslararası sosyal düzenlemeler yapılması fikrinin ilk sistemli savunucusudur (Gülmez, 2000, 16).

Uluslararası sosyal politikanın doğuş gerekçelerini üç başlık altında ele almak mümkündür. Bunlardan birincisi ekonomik gerekçelerdir. Farklı ülkelerde sosyal korumaya ilişkin düzenlemelerin eşitsizliğinin yarattığı dezavantajlar nedeniyle, rekabet koşullarının eşitlenmesi amacıyla, uluslararası sosyal politika gündeme gelmiştir. Sosyal hakların gelişkin olduğu ülkelerde bu hakları geriletmek mümkün olmayınca, "rakibin maliyetlerini yükseltme stratejisi" (Vaubel, 2003) olarak adlandırılan daha düşük sosyal korumaya sahip ülkelerin standartlarının yükseltilmesi düşüncesi uluslararası sosyal politikanın en önemli etkeni olmuştur. Uluslararası sosyal politikaya kaynaklık eden ikinci gerekçe ise insani ve manevidir. Toplum vicdanında ortaya çıkan siyasal ve dinsel tepkiler, uluslararası alanda da barış ve adalet düşüncesini doğurmuştur. Uluslararası sosyal politikanın doğumuna yol açan üçüncü etken, çalışanların uluslararası yazgı birliğidir. Kapitalizm altında farklı ülkelerde benzer koşullara maruz kalan işçiler uluslarara-

sı sendikacılık ve siyasal hareketler etrafında bir araya gelmeye başlamıştır (Erdut, 2003, 36-37). Bu oluşum, toplumun piyasaya karşı kendini koruma hareketleri bağlamında ele alınabilir.

Birinci Enternasyonal gibi, emeğin özgürleşmesi için işçilerin uluslararası güç birliğini hedefleyen sosyalist girişimleri ve Yardımseverlik Uluslararası Kongresi gibi yardımsever ve dini girişimleri bir yana, uluslararası sosyal politika girişimleri, çalışanları koruma amacından daha çok ekonomik gerekçelere (Gülmez, 2000, 10), sosyal dampingi önleme kaygısına dayanmıştır. 1870-1914 yılları arasında dünya ekonomisinde yaşanan küreselleşme ile uluslararası meta ticaretinin ve sermaye akışının hızlanması, sosyal damping kaygısını ve ekonomik kaygılardan kaynaklanan uluslararası sosyal politika isteklerini daha anlaşılır kılmaktadır. Hirst ve Thompson, dünya ekonomisinde 1870-1914 döneminde yaşanan ticaret hacmine ve uluslararası sermaye hareketlerine bugün dahi ulaşılamadığını belirtmektedirler (1998, 8-10).

Ancak uluslararası sosyal politika girişimleri, tamamen ulus-devletlerin çıkarlarına göre karar verecekleri ve ancak tümünün uyması halinde anlamlı olabilecek girişimlerdir. Bismarck, uluslararası bir çalışma mevzuatı oluşturulması çabalarına karşı, bunun ancak, Almanya'nın diğer ülkelerden bir Çin seddi ile yalıtılması ya da bu konuda bir uluslararası anlaşma sağlanması ile mümkün olabileceğini, uluslararası bir anlaşmanın ise olanaklı olmadığını savunmuştur (Gülmez, 2000, 25). 19. yüzyılın ikinci yarısında ve 20. yüzyıl başında bir dizi girişim, konferans ve hazırlıktan sonra Bismarck'ın olmaz dediği şey gerçekleşmiş, savaş sonrası düzeni kuran Versailles Barış Antlaşmasına (1919), çalışma yaşamına ilişkin temel prensipler ile uluslararası çalışma kurallarını oluşturması amaçlanan, Uluslararası Çalışma Örgütünün (ILO) kuruluşuna ilişkin hükümler konmuştur.

Versailles Antlaşmasının 427. maddesi ile ilk kez çalışma yaşamına ilişkin temel ilkeler uluslararası bir antlaşmanın konusu olmuş ve böylece uluslararası sosyal politikanın ilk önemli hukuksal metni ortaya çıkmıştır. 427. madde ile benimsenen dokuz temel ilke şunlardır:

1. Emek, bir mal ya da ticari meta olarak görülemez.
2. Yasalara uygun bütün amaçlar için işçi ve işverenlerin örgütlenme hakkı vardır.
3. Her çalışana ülkesinin ve zamanın koşullarına göre makul bir yaşamı sürdürebilmesi için uygun bir ücret ödenmelidir.
4. Henüz gerçekleşmeyen yerlerde sekiz saatlik işgünü ve 48 saatlik çalışma haftası bir standart olarak amaçlanmalıdır.
5. En az 24 saatlik hafta tatili uygulanmalı ve bu tatil, mümkün olan her yerde pazar günü yapılmalıdır.
6. Çocuk emeği yasaklanmalı ve genç işçilerin çalışması ile ilgili olarak eğitimlerinin devamına olanak sağlayacak ve uygun fiziki gelişimlerini güvenceye alacak sınırlamalar konmalıdır.
7. Kadın ve erkekler eşit değerde iş için eşit ücret almalıdır.
8. Yasalar tarafından saptanacak çalışma koşulları orada yasal olarak ikamet eden bütün işçiler için eşit ekonomik işlem içermelidir.
9. Her devlet, çalışanların korunması için yasal düzenlemelerin uygulanmasını güvenceye almak üzere kadınların da katılacağı bir denetim sistemi kurmalıdır.

   Bu yöntem ve ilkelerin tamamlanmış ya da nihai olduğunu iddia etmeksizin, Yüksek Sözleşmeci Taraflar bu ilkelerin Milletler Cemiyeti'ne yol gösterecek uygun ilkeler oldukları görüşündedir. Bu ilkeler, Milletler Cemiyeti üyesi topluluklar tarafından uygulanırsa ve uygulama uygun bir denetim sistemi ile korunursa bütün dünya ücretlilerine kalıcı yararlar sağlayacaktır.

Versailles Antlaşması ile oluşturulan ILO'nun kuruluşuna üç temel etkenin yol açtığı kabul edilmektedir. Birincisi, çalışma yaşamı koşullarının iyileştirilmesine yönelik insani motiftir. İkinci etken, siyasi istikrar yoluyla reformist eğilimleri güçlendirmek ve böylece sosyal barışı sağlamaktır. Bu noktada, 1917 Sovyet Devriminin etkilerinin, sanayileşmiş ülkelerde yaygınlaşmasını engelleme kaygısı önemli bir rol oynamıştır. Ve üçüncü etken, uluslararası ticarette avantaj elde etmek için sosyal hakları ve standartları düşük tutma eğilimini (sosyal damping) önleme isteğidir.

1. Dünya Savaşı sonrası Avrupa büyük ekonomik bunalımlara, sosyal tepkilere, ayaklanma ve çalkantılara sahne olmuştur. Keynes, 1920'li yıllar için "dünyada doğru yöntemlerle, doğru amaçlar peşinde koşan hiçbir yer olmadığı" görüşünü dile getirmektedir (1926, 12). İki savaş arasında, 19. yüzyılın *laissez-faire*'ini yeniden kurma girişimlerine, buna karşı tepkilere ve otoriter arayışlara tanık olunmuş, 19. yüzyılın sonlarında başlayan devletin sosyal önlemler alma ve piyasaya müdahale eğilimi özellikle 1929 büyük bunalımından sonra artarak devam etmiştir.

Savaştan sonra Almanya kendini sosyal karışıklık ve ayaklanmalar içinde bulmuş, imparatorluk sona ererken cumhuriyet ilan edilmiş ve sosyal demokrat Friedrich Ebert başbakan seçilmiştir. Bu dönemde radikal Marksist görüşleri benimseyen Spartakistler[6] Sovyet devrimi benzeri bir devrim gerçekleştirmek istemişlerse de (1818) başarılı olamamışlar, böylece Batı Avrupa'da devrimci Marksizm değil evrimci Marksizm, sosyal demokrasi güç kazanmaya başlamıştır.

1919 yılında kabul edilen, klasik hak ve özgürlükler yanında sosyal haklara geniş bir biçimde yer veren ve sosyal devleti gerçekleştirmeyi hedefleyen Weimar Anayasası, devletin sosyal işlevini açıkça tanımlamış ve onu vatandaşın refahını sağlamakla yükümlü kılarak, "hizmet eden devlet" ve "koruyucu devlet" anlayışına geniş ölçüde yer vermiştir. Anayasa, ekonomik hayatın, adalet esaslarına ve herkese insanca bir yaşama tarzı sağlayacak şekilde düzenlenmesini, devletin bu amaçla sosyal güvenlik sistemi kurmasını, iktisaden zayıf olan yurttaşlara yardım etmesini ve işçilerin işletmelerin yönetimlerinde temsil edilmelerini de içeren çeşitli sosyal hükümler içermiştir (Kapani, 1970, 53).

Bu temel haklar, anayasada sayılmakla birlikte güvencelere bağlanmamıştır. Özellikle sosyal ve ekonomik haklar genel hedefler niteliğindedir (Sarıca, 1982, 168). Weimar Cumhuriyeti (1918-1933) döneminde işletme konseylerinin oluşturulmasına ve bunlara işçilerin katılmasına olanak tanınmış ve işsizlik durumunda sağlanacak yardımlarla ilgili yeni bir yasa

6 Spartakistler: 1. Dünya Savaşının başlamasıyla Alman Sosyal Demokrat Partisinde (SPD) yaşanan görüş ayrılığının ardından partiden ayrılanlar tarafından oluşturulan Karl Liebknecht ve Rosa Luxemburg öncülüğündeki komünist grup.

kabul edilmiştir. Weimar Anayasasında yer alan sosyal hükümler bir yandan sosyal demokratların etkisine, öte yanda Spartakistler gibi daha soldaki güçlerin yaratmış olduğu etkinin törpülenmesine yönelik tavizler olarak da değerlendirilebilir.

Sosyal devlet anlayışına yer vermesi bağlamında Weimar Anayasasını başka örnekler Estonya 1920, Yugoslavya 1921, Polonya 1921, Romanya 1923 ve İspanya 1931 anayasaları izlemiştir. Ancak iki dünya savaşı arasında yaşanan olağanüstü dönemin olumsuz etkileri nedeniyle sosyal hakların asıl genişlemesi 2. Dünya Savaşı sonrasında mümkün olabilmiştir (Kapani, 1970, 54).

İki savaş arası, Avrupa'da bir ekonomik kriz ve sosyal zorluklar dönemi olarak yaşanmış, tarihin en yüksek ve şiddetli enflasyonları ile en ağır ekonomik krizi bu dönemde gerçekleşmiştir. 1920'lerin ilk yıllarında savaş mağlubu ülkelerde gerçekleşen fiyat artışları şu şekildedir: Avusturya: 14 bin kat, Macaristan: 23 bin kat, Polonya: 2.5 milyon kat, Rusya: 400 milyon kat Almanya: 1 milyar kat (Roberts, 2001, 288). 1. Dünya Savaşı öncesinin istikrarlı ekonomik yapısı, yerini savaş sonrasında belirsiz fiyat hareketlerine bırakmış, enflasyon beraberinde sadece ekonomik zorluklar değil belirsizlik ve korku da getirmiş, savaş sonrası kitlesel işsizlik Avrupa'nın bütün ekonomilerini derinden etkilemiştir. Öyle ki, 1930'ların başında İngiltere'de yüzde 32, Belçika'da yüzde 17, Danimarka'da yüzde 34, İsveç'te yüzde 31 oranında işsiz bulunmaktadır. Almanya'da ise en az 6 milyon kişi işsizdir (Jackson, 2002, 125-126).

Polanyi'ye göre, paranın değerindeki eşi görülmemiş hızdaki düşüş (enflasyon) sonucunda, insan toplumu daha önceki bütün deneyimlerinden farklı bir hücresel dönüşüm ile karşı karşıya kalmıştır. Bu süreç daha önce yaşanan bütün deneyimleri aşmakta, değerini yitiren para birimleri yıkımın haberciliğini yapmaktadır. Paranın doğal dengesine duyulan inancı sarsan sosyal karmaşa sonucunda, Avrupa'da pek çok ülkede liberal devlet yerini diktatörlüklere bırakmış ve böylece 19. yüzyılın serbest piyasası ve uluslararası düzeni çökmüştür (Polanyi, 2002, 25-26).

Peter F. Drucker, *Fascism as the End Of Economic Man* (1939) başlıklı makalesinde, Adam Smith'in *homo economicus*'unda simgeleşen liberal iti-

kadın başarısızlığının ve bunun doğurduğu işsizlik ve ekonomik belirsizliğin kitlelerde büyük bir karamsarlık ve ümitsizlik yarattığını, faşizmin yükselişini anlamanın anahtarının, eski düzenin ve itikadın çökmüş olmasıyla birlikte bir yenisinin gündeme gelmemesinin yarattığı ümitsizlikte yattığını savunur (1971, 49-65). Drucker da Polanyi gibi, Hayek'in aksine, faşizmin yükselişini klasik liberalizmin başarısızlığına bağlamaktadır.

1929 büyük ekonomik bunalımı, 1. Dünya Savaşından sonra yüzyılın ilk yarısında büyük sosyal tahribata yol açan ikinci büyük felaket olmuştur. *Laissez-faire* liberalizminin iflası anlamına gelen büyük bunalımın ardından tepki olarak piyasaya müdahale ve sosyalleşme yoluyla devletin yükselişi başlamış, bu dönemde çeşitli ülkelerde çelişkili yollar izlenmiştir. Ancak hepsinin ortak yanı, gümrük tarife ve kotalarıyla iç pazarın korunması, sosyal yardımlarla açlığa ve işsizliğe karşı ferahlama sağlanması ve devlet yatırımları ile ekonominin iflasının önlenmesidir (Jackson, 2002, 10).

Sosyal politika alanında ise korporatizm en önemli yönelim olmuştur. Korporatizmin farklı türlerini nitelerken, faşizmin korporatist uygulamaları için korporatist devlet kavramı, işçi-işveren-hükümet üçlüsü arasında üç taraflılık (*tripartite*) ilkesiyle sağlanan işbirliği için korporatizm (ya da yeni korporatizm) kavramları kullanılmaktadır. Korporatizm soyutlama düzeyine, zamana ve mekâna göre göre önemli anlam farklılıklarına sahip bir kavramdır. Toplumsal örgütlenmenin meslek esasına göre yapılması, yönetim gücünün meslek/sınıf esaslı örgütlerle paylaşılması gibi anlamlar içeren korporatizm. 20. yüzyılda otoriter ve demokratik (yeni/neo) korporatizm olmak üzere yeni anlamlar kazanmıştır. Günümüzde işçi ve işverenlerin merkezi örgütleri ile devletin sosyoekonomik sorunlara birlikte çözüm aradığı yapılar ve politikalar için korporatizm kavramı kullanılmaktadır. (Korporatizm tartışmaları için bakınız: Makal (1999), Akkaya (1996) ve Koray ve Çelik (2007).

Korporatizm faşizmin bakış açısıyla hem sınıf çatışmasını hem de demokratik seçimleri *baypas* eden bir yöntemdir (Robertson, 1993, 118). Ancak faşist korporatist yaklaşımlardan farklı olarak dönemin ağır ekonomik ve siyasi kriz koşullarında, sosyal taraflar arasında bir uzlaşma yaratmaya çalışan demokratik-korporatist eğilimlerden de söz etmek mümkündür. 2.

Dünya Savaşı sonrasında bu eğilim neokorporatizm olarak da adlandırılmıştır (Cangiani, 2000, 43):

> 1970 ve 80'li yıllarda demokratik korporatizm üzerine çok sayıda çalışma yapıldı. Korporatizm bazen çatışan işlevsel çıkarların örgütlenmesi, bazen örgütlü çıkarların devlet düzeyinde temsili, bazen de devlet politikalarının kararlaştırılması ve uygulanması olarak yorumlandı. Korporatizm hem demokrasiyi işletmenin ve çoğulcu temsilin güvenceye alınmasının bir aracı olarak hem de çıkar gruplarının örgütlenmesinin bürokratikleştirilmesinin ya da parlamenter temsilin *baypas* edilmesi amacıyla kullanıldı. Korporatizm bir yandan bölüşüme ilişkin çatışmaların azaltılmasının ve piyasa sistemi ile toplumun kendini koruması ilkesinin bir araya getirilmesinin en iyi çözümü olarak, öte yandan ise sınıf mücadelesinin politik etkinliğinin bastırılması ve ekonomik sistemin siyasi demokratik kontrol altına sokulması ihtiyacına çomak sokmanın aracı olarak kullanıldı.

Almanya'da 1929 bunalımına karşı 1932'ye kadar uygulanan klasik iktisadi reçete sonuç vermemiş ve işsizlik hızla artmış, 1933'te Nazilerin iktidara gelmesiyle birlikte müdahaleci devlet yaklaşımları ön plana çıkmıştır. Önce işsizliğe karşı hizmet planı adı verilen dört yıllık bir plan, ardından 1936'da üretim planı adı verilen ikinci bir plan uygulanmaya başlanmıştır. Weimar Cumhuriyeti'nin işyeri konseyleri, bir çeşit korporatif devlet uygulaması olan Alman İşletmeler Cephesi ile yer değiştirmiş, bu dönemde devlet bütün ekonomiyi yönlendiren ve belirleyen güç haline gelmiştir. Bayındırlık işlerine, yol yapımına, yeniden silahlanmaya, emeğin zorunlu hizmetine ve yeni evlilere devlet yardımına dayalı sistem sonucunda, 1939'a gelindiğinde işsizlik büyük ölçüde ortadan kalkmıştır (Tanilli, 2002, 97).

İtalya'da 1918-1920 arasında işsizlik, enflasyon ve yiyecek yetersizliğine karşı iki yıl süren sosyal patlamalar ortaya çıkmıştır. "İki kızıl yıl" (*biennio rosso*) olarak adlandırılan bu dönemde büyük tarımsal grevler yaşanmış, köylüler büyük toprak sahiplerine ait toprakları, yüz binlerce işçi ise fabrikaları işgal etmiştir. Liberal hükümet, olaylara zorla müdahaleyi reddederek

tarafları bir araya getirmiş ve bir uzlaşma yolu bulmuştur. Ancak *biennio rosso* sonucunda, sanayiciler ve büyük toprak sahipleri, liberallerin bir sosyal devrim tehlikesiyle baş edemeyeceğini düşünerek giderek güçlenen faşist hareketi desteklemeye başlamışlardır (Townson, 1994, 80).

Faşizm ile birlikte İtalya'da korporatist uygulamalar gündeme gelmiş, devletin üstünde hiçbir güç tanımayıp bireyleri devleti için bir araç olarak gören ve siyasal özgürlük fikrini kabul etmeyen faşizm, buradan hareketle işçi ile işvereni korporasyonlarda birleştirerek tümüne birden üretici adını vermiş ve sosyal sorunu yukarıdan aşağıya bir baskıyla çözdüğünü iddia etmiştir (Sarıca, 1982, 243-244).

Korporatizm, korporasyonlar içinde işçileri, işverenleri ve işletme yöneticilerini bir araya getirerek, sınıf çatışmalarını ortadan kaldırmayı ve sınıflar arası uyumu amaçlamıştır. İtalya'da 1926 yılında çıkarılan ve sistemin temel taşı haline gelen yeni sendikal yasa, her işkolunda sadece faşist işçi ve işveren birliklerine (korporasyonlara) izin vermiş, grev ve lokavtlar yasaklanarak, uyuşmazlıkların zorunlu tahkim sistemi ile çözülmesi öngörülmüştür. 1930'da Ulusal Korporasyonlar Konseyi, 1934 yılında ise ücret ve çalışma koşullarını kararlaştırmak üzere işçi-işveren karma korporasyonları kurulmuştur. Korporatist sistem, kapitalizm ile sosyalizm arasında üçüncü yol olarak sunulmuştur (Townson, 1994, 192). Faşist rejim, geliştirdiği iş sonrası (*Dopolavoro*) organizasyonu ile çalışanlara iş dışındaki zamanlarda ve tatillerde boş zaman etkinlikleri sunmuş, bu sistemin Alman versiyonu ise "keyifle güçlenme" (*Kraft durch Freude*) olarak anılmıştır (Jackson, 2002, 11).

Keynes, 1929 iktisadi bunalımının yeniden ortaya çıkışını engelleyecek makroekonomik araçlar üretmiştir. Kapitalist ekonominin devlet tarafından düzenlenmesini esas alan bu yaklaşıma göre, devletin ekonomiyi soğutmak ve ısıtmak için harcamaları artırıp azaltması gerekmektedir (Munck, 2003, 41). Tam istihdamın kendi kendini düzenleyen bir mekanizma tarafından sağlanabileceği düşüncesini reddeden ve bunun için gerekli merkezi müdahalelerle hükümetin geleneksel işlevlerinin büyük ölçüde genişletilmesi gerektiğini savunan Keynes'e göre devlet, bütçe açığı pahasına olsa bile tam istihdamı sağlamak için yeterli tüketim ve yatırıma imkân verecek adımlar atmalıdır (Stewart, 1993,52). Keynes'in 1936 yılında

yayınladığı *Genel Teori*'de, iktisadi çöküşe karşı devletin rolüne ilişkin ortaya koyduğu fikirlerin hayata geçmesi ancak 2. Dünya Savaşından sonra gerçekleşmiştir. Ancak 1930'larda ABD'de uygulanan *New Deal* ve İsveç deneyimi, erken Keynesyen iktisadi politikalar olarak değerlendirilebilir.

Büyük bunalımın yarattığı sosyal yıkıma ilk müdahaleci yaklaşım ABD'den gelmiş, 1932 yılında F.D. Roosevelt'in başkan seçilmesinin ardından *New Deal* adı verilen politikalarla devletin ekonomiye sistemli müdahalesi başlayarak borsa kontrol altına alınmış, çalışma süreleri azaltılıp ücretler artırılmıştır. *New Deal* ile sendikacılık büyük bir atılım yapmış, sosyal refahı Avrupa standartlarına yükseltme çalışmaları yaşanmıştır. Sosyal Güvenlik Yasası (Social Security Act) ile işçilerin ve işverenlerin katkılarına dayalı zorunlu yaşlılık aylığı ve işsizlik sigortası sistemleri yaratılmış, Wagner Act (1935) olarak da bilinen Ulusal Çalışma İlişkileri Yasası (The National Labor Act) sendikacılığı güçlendirmiştir. Yasa, işçilerin sendikalarını özgürce seçmelerine ve işçiler tarafından çoğunlukla seçilen sendikanın toplu iş sözleşmesi yapmaya yetkili olmasına olanak tanımış ve devletin endüstri ilişkilerindeki rolünü artırmak üzere Ulusal Çalışma İlişkileri Kurulu oluşturulmuştur. Yasanın sendikalaşma üzerindeki etkisi çok açıktır: 1930 yılında, *New Deal* öncesi 3,4 milyon olan sendikalı işçi sayısı ve yüzde 7,5 olan sendikalaşma oranı, Roosevelt'in öldüğü 1945 yılında sırasıyla 14,3 milyona ve yüzde 27,2'ye ulaşmıştır. Bu oran ABD tarihindeki en yüksek oranlardan biridir (Mayer, 2004).

Sosyal taraflar arasında uzlaşma eğiliminin güçlü olduğu İsveç'te, sosyal güvenlik sistemiyle ilgili mevzuat yüzyılın başında kabul edilmiş, 1906'da İsveç İşverenler Konfederasyonu (SAF) ve İsveç Sendikalar Konfederasyonu (LO) arasında varılan uzlaşma ile işçilerin örgütlenme ve toplu iş sözleşmesi hakkını tanıyan "Aralık Uzlaşması" (*December Compromise*) gerçekleşmiş, 1913 yılında genel emeklilik sigortası, 1919 yılında çalışma sürelerini kısıtlayan ilk yasa kabul edilmiştir. Toplu sözleşmeler 1928'de yasal sistemin bir parçası haline gelmiş, ancak sendikalara da toplu iş sözleşmesi süresince iş barışını koruma zorunluluğu getirilmiş, 1936 yılında da Örgütlenme ve Toplu Sözleşme Hakları Kanunu kabul edilmiştir (Edlund ve Nyström). 1932 yılında sosyal demokrat hükümet, halkı 1929 krizinin etkilerinden korumak amacıyla önemli girişimler başlatmıştır; 1933

yılında birçok sosyal önlemi içeren Halkevi (*Folkhem*) projesi, 1934 yılında işsizlik sigortası, 1935'te Halk Emekliliği Yasası uygulanmaya başlanmıştır. 1938 yılında ise LO ve SAF arasında bir toplumsal uzlaşma anlaşması olan Temel Anlaşma (*saltsjöbaden)* imzalanmıştır (Erol ve Gürsoy, 1990). Tarafların gönüllü olarak toplumun çıkarları için bazı konularda (grev ve lokavt uygulamaları gibi) feragatte bulundukları bu anlaşmayla, geçerli bir nedene dayalı olmayan işten çıkarmalara karşı işçilerin korunması sağlanmış ve esas olarak endüstri ilişkilerinin çatışmacı bir ortamdan karşılıklı uzlaşmaya dayalı bir ortama taşınmasına zemin hazırlanmıştır. Temel amacı sosyal uyuşmazlıkların barışçı çözümünü sağlamak olan anlaşma daha sonraki yıllarda yenilenmiş ve gözden geçirilmiştir (Basic Agreement, 1965).

Fransa'da 1936'da Léon Blum başkanlığında kurulan Halk Cephesi hükümeti grevlere ve sosyal huzursuzluğa çözüm bulmak amacıyla Genel Emek Konfederasyonu (CGT) ile Fransa Sanayi Genel Konfederasyonu arasında görüşmeler başlatmış, görüşmelere Blum bizzat hakem olarak katılmıştır. Taraflar arasında yapılan Matignon Anlaşması demokratik korporatist arayışlara bir başka örnek olarak gösterilebilir. İşçilere 40 saatlik çalışma haftası, ücretli izin, yasal toplu sözleşme hakkı ve yüzde 15 ücret artışı sağlayan bu anlaşmanın ardından zorunlu bir uzlaştırma mahkemesi kurulmuş (Lefranc ve Sülker, 1966, 71), ancak bu anlaşma benzerlerinin İsveç ve İsviçre'de sağladığı sosyal dayanışma ve istikrarı sağlayamamıştır.

İkinci Bölüm

AVRUPA'DA SOSYAL POLİTİKANIN KURUMSALLAŞMASI

Modern anlamda sosyal politika ve sosyal refah devleti 2. Dünya Savaşının ardından oluşmuş ve yaygınlaşmıştır. 1929 büyük bunalımının ardından, 1932'de Roosevelt'in başkan seçilmesinden sonra uygulanan *New Deal* dönemiyle başlayan sosyal korumayı ve devletin ekonomiye müdahalesini öngören politikalar savaş sonrası dönemde Batı Avrupa'da sosyal refah devleti adı altında geniş uygulama alanı bulmuştur. Kapitalizm 2. Dünya Savaşından 1970'lerin ortalarına kadar istikrarlı bir büyüme dönemi yaşamış, Fordist-Taylorist iş organizasyonu ve sermaye birikimi modeli (Fordizm) ile Keynesyen sosyal refah devleti uygulamaları ve iç pazara dönük-korumacı iktisat politikaları sonucunda uyumlu bir endüstri ilişkileri dönemi gerçekleşmiştir.

Keynesyen iktisat politikalarının uygulanması, sosyal politikayı da olumlu etkilemiş, genel olarak kamu harcamaları ve özel olarak ise kamu harcamaları içinde sosyal koruma harcamalarının oranında ciddi artışlar sağlanmıştır. Savaş sonrasında Batılı demokrasiler, işçilerin kapitalizmin yıkıcı sonuçlarından korunması için büyük baskı görmeye başlamış, sendikalar güçlenmiş, çalışanların yaşama ve çalışma koşullarında önemli gelişmeler ortaya çıkmış ve çalışma ilişkileri buna göre şekillenmiştir. Savaş sonrası dönemde hazırlanan ve savaş sonrası düzenin hukuksal, siyasal ve iktisadi temellerini atan çeşitli program ve projelerde ortak bir nitelik olarak sosyal haklar çok önemli bir yer teşkil etmiştir. Yine bu dönemde hazırlanan anayasalarda da (1946 ve 1958 Fransız anayasaları, 1948 İtalyan Anayasası ve 1949 Federal Alman Anayasası) sosyal haklara önemli bir yer verilmiştir. Böylece arkasında uzun bir tarihsel gelenek olan Avrupa sosyal modeli kurumsallaşmaya başlamıştır.

Anayasal düzeyde geniş kapsamlı sosyal haklara ve devletin sosyal yükümlülükleri fikrine ilk kez Weimar (1919) Anayasasında yer verilmiştir. Weimar Anayasasına göre emek, cumhuriyetin özel korumasından yararla-

nır (madde 157). Anayasa ayrıca şu düzenlemeleri de içermektedir: Sendikalaşma ve çalışma koşullarını iyileştirme herkesin hakkıdır (madde 159); devlet kapsamlı bir sigorta sistemi kurmakla yükümlüdür (madde 161); devlet işçiler için temel uluslararası standartların oluşumunu savunur (madde 162); yönetime katılma ve işletme konseyleri oluşturma hakkı mevcuttur (madde 165) (Weimar Constitution).

Sosyal devlet uygulamalarının yaygınlaştığı 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde, sendikal hak ve özgürlüklerin temel özgürlükler arasında ele alındığı, sosyal eşitlik ve adalet amacının ortaya çıkmasıyla, sosyal siyasetin kapsamının yoksulluğun önlenmesi, herkesin eğitim, sağlık gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması, gelir eşitsizliğinin azaltılması gibi alanlara doğru genişlediği görülmektedir. Öte yandan üçüncü kuşak sosyal politika uygulamaları olarak adlandırılan kadınlara, çocuklara, engellilere, gençlere ve çevreye yönelik düzenlemeler, sosyal politikada giderek daha fazla yer bulmaktadır (Koray, 2000, 1).

1. Dünya Savaşının ardından Avrupa'da oluşan sosyal kaos ve çalkantılar 1918 sonrası yürürlüğe giren anayasalarda yansımasını bulmuş ve anayasalar klasik hakların yanında sosyal haklara da yer vermeye başlamıştır. 2. Dünya Savaşından sonra sosyal refah devleti alanında yaşanan gelişmeler bu dönemlerde yapılan anayasalara da yansımış ve bu dönemde kaleme alınan pek çok çağdaş anayasa siyasal hak ve özgürlükler yanında ekonomik-sosyal hak ve özgürlükleri de güvence altına almıştır. Sosyal hak ve özgürlükler kimi anayasalarda doğrudan devletin sosyal niteliğine ilişkin, kimi anayasalarda ise bir sosyal haklar manzumesi şeklinde yer almaktadır. Sosyal haklar günümüzde temel hakların ayrılmaz bir parçası olarak kabul edilmektedir.

İtalyan Anayasasının 1, 2, 3 ve 4. maddelerinde, İtalyan Cumhuriyeti'nin "çalışma" üzerine kurulu olduğuna ve cumhuriyetin sosyal nitelikleri ile ödevlerine açıkça vurgu yapılır. 4. madde, cumhuriyetin bütün yurttaşların çalışma hakkını tanıdığını ve bu hakkı gerçekleştirecek koşulları yaratmanın cumhuriyetin görevi olduğunu belirtir. Fransız Cumhuriyeti Anayasasının 2. maddesi Fransa'yı demokratik ve sosyal bir cumhuriyet olarak tanımlar. Alman Anayasasının 20 ve 28. maddeleri de Almanya'yı sosyal devlet ve sosyal hukuk devleti olarak nitelendirmektedir (Gürbüz, 1981, 46-

109). İspanya Anayasasının birinci maddesi "eşitlik"i hukuk düzeninin en üstün değerleri arasında sayarken, Hollanda Anayasası yurttaşların "refah hakkı"nı tanımaktadır (madde 20). Lüksemburg Anayasası "temel haklar" başlıklı 11. maddesinde ağırlıklı olarak sosyal hakları ve refah haklarını listelemekte, Finlandiya Anayasasının 9. maddesi sosyal haklara açık bir vurgu içermektedir. İsveç Anayasası (madde 2/2) "bireyin kişisel, iktisadi ve kültürel refahının kamu faaliyetlerinin temel amacı" olduğunu belirtmektedir. Sosyalist toplum hedefine bağlı olan Portekiz Anayasasında ise sol ve sosyal değerler için tercih edilen formüller diğerlerinden belirgin biçimde farklıdır (Erdoğan, 2001, 23).

Öte yandan 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde gündeme gelen uluslararası insan hakları sözleşmeleri de giderek daha fazla sosyal politika hükümleri içermeye başlamış (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi gibi) veya sadece bu alana yönelik özel sözleşmeler oluşturulmaya başlanmıştır (Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Hakkında Uluslararası Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı, AB Temel Haklar Sözleşmesi gibi). İHAM da sivil ve politik haklar ile ekonomik ve sosyal haklar arasında kesin bir ayrım yapmayı reddeden Airey kararıyla (1979) sosyal hakları temel haklar olarak kabul ettiğini göstermektedir (Çağlar, 1989, 133).

2. Dünya Savaşı sonrası yaşanan "altın çağ" güçlü bir tarihsel ve toplumsal arka plana sahiptir. Bu tarihsellik ve toplumsallık göz ardı edilerek, Avrupa sosyal modelini sadece savaş sonrası dönemi koşullarının bir ürünü olarak okumak eksik olacaktır. Avrupa sosyal geleneğinin özgün yanı, sosyal mücadelenin ve sosyal hak taleplerinin tarihsel olarak önce Avrupa'da ortaya çıkmasıyla sınırlı değildir. Kapitalizmin ve liberalizmin, aydınlanmanın ve insan haklarının, yurttaşlığın ve demokratikleşmenin yükselişi ile sanayileşmenin yarattığı bir dinamik olarak işçi hareketinin sendikalar ve siyasette gücünün artması özgün yapılar yaratmış ve Avrupa geleneğinin oluşmasına yol açmıştır. Sosyo-politik sistemde sosyal taraflar arasında görece bir dengenin sağlanması ve sosyal çatışmaların ekonomik ve politik olarak kurumsallaştırılması bu özgün yönler arasında sayılabilir. Emek ve sermaye arasındaki sınıf mücadelesi ve sosyal çatışma güçlü kurumsal yapı-

lara aktarılmış, kapitalizm emek-sermaye arasındaki çıkar çatışmasını tam olarak çözemese de bu "çatışmanın kurumsallaşmasının," kurumsal yollarla çözümünü sağlamıştır (Koray, 2002, 240).

Sendikalar aracılığıyla yürütülen toplu pazarlık ve toplu sözleşme, Avrupa sosyal modeli açısından sosyal çıkar çatışmalarının kurumsallaştırılmasının, kurumsal çözüm yollarının önde gelenlerinden biri olarak ele alınabilir. Toplu pazarlık yoluyla, piyasanın başına buyruk işleyişini toplumsal bir karşı ağırlıkla sınırlamak mümkün olabilmektedir. Piyasa güçlerinin sosyal düzenlenmesi olarak endüstri ilişkileri (toplu pazarlık, toplu sözleşme ve endüstriyel eylemler), genellikle işgücü piyasasının ulusal düzeyde düzenlenme araçları olmuşlardır.

Döneme damgasını vuran Keynesyen iktisat politikası, devletin aracılık ettiği bir sosyal uzlaşma/sınıf uzlaşması ya da bir tür demokratik korporatizm olarak yorumlanabilir. Bir diğer deyişle Keynesçilik, sermayenin mantığı ile emeğin mantığını uzlaştırma çabasıdır. Keynesyen iktisat, liberalizmin "görünmez elinin" piyasada etkinliği gerçekleştireceği ve sistemin kendi dinamikleri ile istenen istihdam düzeyine ulaşabileceği varsayımına bir eleştiri anlamına da gelmektedir (Altvater, 1984, 44). Öte yandan Keynesyen sosyal refah devleti uygulamalarının tek hedefi, sadece sistemin yeniden krize girişini engellemek değildir. Bu politikalar aynı zamanda Batı işçi sınıfının Sovyet Devrimi ve 2. Dünya Savaşı sonrası oluşan sosyalist blokun etkisine girmesini engelleme kaygısından da kaynaklanmaktadır. Wallerstein "Rus devriminin olmadığı bir dünyanın, yaşadığımız pan-Avrupalı Keynesçiliği görmüş olması çok düşük bir ihtimaldir" görüşünü dile getirmektedir (Wallerstein, 2002, 34).

Avrupa'da Sosyal Refah Devletinin İnşası

Sosyal refah devletine doğru atılan adımlardan en önemlisi, İngiltere'de 1942'de William H. Beveridge tarafından hazırlanan ve Beveridge Raporu olarak bilinen Sosyal Sigortalar ve İlgili Servisler Hakkında Rapordur (Beveridge Report, 1942). Bu rapor parasız ulusal sağlık sistemi, aile yardımı, tam istihdam için hükümetin müdahil olması ve "beşikten mezara kadar" yaygın bir sosyal sigorta sisteminin kurulmasını öngörmüştür. Beveridge, raporunu

"beş dev kötülüğe karşı mücadele" olarak nitelemiş ve bu beş kötülüğü, yoksulluk, hastalık, cehalet, sefalet ve işsizlik şeklinde sıralayarak sosyal sorunlar karşısında devletin sorumluluğu olduğunu ve devletin bir sosyal yönetim anlayışı olması gerektiğini savunmuştur (Beveridge Report, 1942). Beveridge Raporu hem İşçi Partisi hem de Muhafazakâr Parti milletvekillerinden destek almış ve yaygın bir ilgi görmüştür. Raporun basılı hali 630 bin adet satıldı (Townson, 1994, 78). Raporda önerilen sosyal refah önlemleri ve yasal düzenlemeler, büyük ölçüde 1945-1951 yılları arası İşçi Partisi iktidarı döneminde gerçekleştirilmiş ve savaş sonrasında Batılı ülkeler Beveridge Raporunun sosyal politika yaklaşımı ile Keynes'in *Genel Teori*'de önerdiği iktisat politikası yaklaşımını benimsemişlerdir. Böylece 19. yüzyıl liberalizminin gece bekçisi devleti, net sosyal yükümlülükleri olan bir refah devleti haline gelmeye başlamıştır.

İngiltere'de 1914'ten önce mütevazı düzeyde başlayan sosyal güvenlik uygulamaları 1. Dünya Savaşından sonra beklenmedik bir artış kaydetmiş, ancak asıl genişlemeyi 2. Dünya Savaşı sonrası İşçi Partisi hükümetinin kapsamlı sosyal güvenlik reformu ile sağlamıştır. 1914 yılında 16 milyon kişi sosyal güvenlik yardımlarından (emeklilik, işsizlik ve sağlık) yararlanırken, 1938 yılına gelindiğinde bu sayı 37,5 milyona ulaşmıştır. 1948 yılında uygulamaya başlanan Ulusal Sağlık Hizmeti (National Health Service-NHS) herkesi kapsamaktadır. Hobsbawm, bu gelişme için "Kamu refahı ağının dışında kalan kişi sayısı hiçbir zaman bu kadar az olmadı" saptamasını yapmaktadır (Hobsbawm, 2003, 244).

2. Dünya Savaşından sonra Federal Almanya[1] ekonomi politikalarını "sosyal piyasa ekonomisi" adı altında yürütmeye başlamıştır. Kavram, Hıristiyan Demokrat Birliği (CDU) maliye bakanı ve Alman ekonomik mucizesinin mimarlarından kabul edilen Ludwig Erhard tarafından geliştirilmiştir. Sosyal piyasa ekonomisinin dayandığı temel esas, sosyal adalet ile birlikte sağlanmış piyasa özgürlüğü olarak tanımlanmaktadır (Armack, 1956). Sosyal piyasa ekonomisi, ekonomik ve siyasal iktidarın yaygınlaştırılmasının, dağıtılmasının bir aracı olarak da görülmektedir. F. Almanya'nın sosyal piyasa ekonomisi, dönemin İngiltere'sinin "karma ekonomi" modeline göre

1 2. Dünya Savaşının ardından Almanya, Federal Almanya (Batı) ve Demokratik Almanya (Doğu) adıyla iki devlete bölündü. İki Almanya 1990'da tekrar birleşti.

daha avantajlı bir model olarak değerlendirilmektedir. Hıristiyan demokratlar tarafından başlatılan sosyal piyasa ekonomisi politikaları, 1959'da sosyal demokratların iktidara gelmesinin ardından da sürdürülmüştür. Sosyal piyasa ekonomisinin temel özellikleri rekabet, sağlam bir kur, fırsat eşitliği ve yönetime katılma olarak sayılmaktadır (Skidelsky,1989, 4-5). 1951 yılında "Feshe Karşı Koruma Yasası"nı çıkaran Almanya, bu yasayla sağlanan sosyal koruma koşullarında benzeri olmayan bir ekonomik büyüme gerçekleştirmiştir (Preis, 1997, 26). Feshe Karşı Koruma Yasası ile keyfi işten çıkarmaya karşı güçlü bir iş güvencesi sistemi sağlanmıştır.

Tablo 1. Genel Kamu Harcamalarının Büyümesi 1870-2002 (GSMH'ye Oran)

	19. Yüzyıl Sonları	1. Dünya Öncesi	1. Dünya Sonrası	2. Dünya Öncesi	2. Dünya Sonrası				
	1870'ler	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1996	2002
Avustralya	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	34,1	34,9	35,9	35,6
Avusturya	10,5	17,0	14,7	20,6	35,7	48,1	38,6	51,6	51,3
Kanada	-	-	16,7	25,0	28,6	38,8	46,0	44,7	41,4
Fransa	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0	53,6
Almanya	10,0	14,8	25,0	34,1	32,4	47,9	45,1	49,1	48,5
İtalya	13,7	17,1	30,1	31,1	30,1	42,1	53,4	52,7	48
İrlanda	-	-	18,8	25,5	28,0	48,9	41,2	42,0	33,5
Japonya	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,3	35,9	39,8
Yeni Zelanda	-	-	24,6	25,3	26,9	38,1	41,3	34,7	41,6
Norveç	5,9	9,3	16,0	11,8	29,9	43,8	54,9	49,2	47,5
İsveç	5,7	10,4	10,9	16,5	31,0	60,1	59,1	64,2	58,3
İsviçre	16,5	14,0	17,0	24,1	17,2	32,8	33,5	39,4	34,3
İngiltere	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	39,9	43,0	41,1
ABD	7,3	7,5	12,1	19,7	27,0	31,4	32,8	32,4	34,1
Belçika	-	13,8	22,1	21,8	30,3	57,8	54,3	52,9	50,5
Hollanda	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,8	54,1	49,3	47,5
İspanya	-	11,0	8,3	13,2	18,8	32,2	42,0	43,7	39,9
Kıta Avrupa'sı Ortalaması	11,2	13,7	19,4	22,7	29,2	45,2	47,3	49,2	46,8
Anglosakson Ortalaması	11,7	12,2	19,6	23,4	27,3	39,1	39,4	38,8	37,9
Genel Ortalama	10,7	12,7	18,7	22,8	27,9	43,1	44,2	45,6	41,5

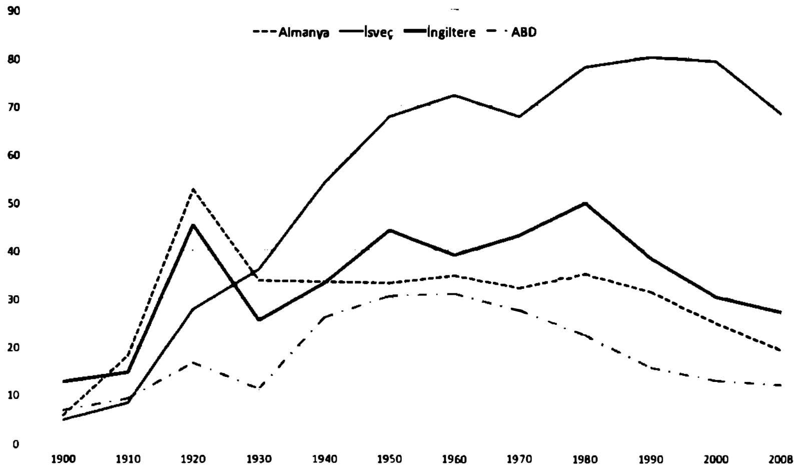
Kaynak: Vito Tanzi, The Economic Role of the State in the 21st Century, Cato Journal, vol. 25, no. 3 (fall 2005). S. 619-620.

Savaş sonrası dönemde Keynesyen iktisat politikalarının uygulanması sonucunda devlet harcamalarının milli gelir içindeki payında önemli artışlar yaşanmış, ayrıca talep yaratıcı politikalar yatırımları teşvik ettiği için yeni iş alanları açılmış ve işsizlik düzeyi son derece düşük kalmıştır. Kamu harcamalarındaki artış aynı zamanda sosyal politika önlemlerindeki artışı beraberinde getirmiş, toplam kamu harcamaları içinde sosyal korumaya ayrılan pay önemli bir yer tutmuştur. Tablo 1, devlet harcamalarının Keynesyen dönemde önemli oranda artışlar kaydettiğini göstermektedir. Avrupa ve ABD'de savaş sonrası dönem, kapitalizmin gerçekten işlerliğini gösterdiği bir dönem olarak nitelenmektedir (Koray, 1994,10). 19. yüzyılın sonlarında toplam yüzde 10 civarında olan kamu harcamaları, 1960'larda yüzde 28'e ve 990'larda yüzde 46'ya ulaşmıştır. Bu oranların üzerinde seyreden Avrupa ortalamasında kamu harcamaları 1960'ta yüzde 29,4 iken bu oran 1990'da yüzde 50'ye yaklaşmıştır.

Düzenlenmiş kapitalizm modeli, bir yandan Keynesyen makro ekonomik araçların uygulanmasına, devletin talep yaratması ve bizzat iktisadi bir aktör olarak ekonomiye müdahalesine, diğer yandan ise savaşın sonuna doğru oluşturulan ve mali krizlerle baş etmeyi amaçlayan Bretton Woods kurumlarına, (Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Dünya Bankasına ve son olarak da (demokratik) korporatizme dayalıdır (Munck, 2002, 28). Demokratik korporatizm, sendikaların devlet tarafından kollanması ve bir üst sıklette dövüşmeleri anlamına gelmektedir. Sendikalar hem kapitalist sisteme karşı savaşmakta, hem de sistemin çalışanların yararına gelişmesi için uğraşmaktadır (Munck, 2003, 44). Bu dönem içinde sendikalaşma hızla gelişti; gelişmiş kapitalist ülkelerdeki sendikalı işçi sayısı 1950'lerde 49 milyonken 1970'te 72 milyona çıkmıştır. 1900'lerin başlarında Avrupa ve Amerika'da yüzde 5-10 aralığında seyreden sendikalaşma oranı, 1920 ve 30'lu yıllarda yüzde 30'lar seviyesine yükselmiştir. 1950 ve 60'larda ise sendikalaşma oranları ciddi bir sıçramayla yüzde 40-50 arasında seyretmiştir (Boeri, 1997, 6-7).

Grafik 1'de sosyal refah devleti döneminde sendikalaşmanın yükselişi net bir biçimde görülmektedir. Yüzyılın başında oldukça düşük ve birbirine yakın olan sendikalaşma oranları, sosyal devlet, kamusal müda-

Grafik 1. Sendikalaşmanın Yüzyılı



Kaynak: Alejandro Donado ve Klaus Wälde, Trade union density from 1880 to 2008 for selected OECD countries. http://www.waelde.com/UnionDensity/

hale politikaları ve korporatist uygulamalara paralel olarak yükselmiştir. İsveç'te yüzyılın başında başlayan sosyal uzlaşma ve 1930'lu yıllardan itibaren yaşanan kesintisiz sosyal demokrat hükümetlerin etkisiyle düzenli bir yükseliş yaşanmıştır. Ancak neoliberal dönemde İsveç sendikacılığında da gerileme yaşandığı gözlenmektedir. Merkez kapitalist ülkelerde ise oranlar değişmekle birlikte benzer bir seyir görülmektedir. 1940'lar ile 1980'ler arasında yükselen, sonrasında ise gerileyen bir sendikacılık söz konusudur. Sendikalaşmada yükseliş 2. Dünya Savaşı sonrası yaşanan uzlaşmanın bir ürünü olduğu kadar, işçi hareketinin kendisi de bu uzlaşmayı kaçınılmaz kılmıştır. Bir diğer ifadeyle bu uzlaşmanın ardında aynı zamanda uzun bir mücadele geçmişi, bütün bir 19. yüzyılın sınıf mücadelesi vardır.

Kapitalizm/Refah Devleti Modelleri

Avrupa sosyal modelinin ve sosyal politikasının ortak yanları olmakla birlikte, kapitalizm ve refah devleti modelleri arasında önemli fark-

lılıklar bulunmaktadır. Sosyal refah devleti modellerine ve sosyal politika uygulamalarına ilişkin çeşitli sınıflandırmalar/teoriler mevcuttur. Bunların başlıcaları arasında Esping-Andersen (1990), Albert (1992), Coates (2000), Leibfried (1993), Adnett (1996) sayılabilir.

Esping-Andersen'in Sınıflandırması

Esping-Andersen'in refah devleti modellerine ilişkin oldukça tanınmış çalışması, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Refah Kapitalizminin Üç Dünyası) refah devleti uygulamalarını üç modele ayırarak inceler. Farklı sosyal politika modellerinin, devlet müdahalesinin doğası, sosyal gruplar arasındaki farklılaşmanın derecesi ve piyasaların bürokratik mekanizmalarla ne ölçüde yer değiştireceği gibi konularda farklı varsayımları ve etkileri vardır. Esping-Andersen, ekonomik olarak benzer gelişmişlik seviyesine sahip ülkelerin refah rejimlerindeki farkların, işçi hareketinin politik gücünün farklılığından kaynaklandığını ve liberal refah devleti modeline karşı en önemli güvencenin güçlü bir emek hareketi olduğunu vurgulamaktadır (Esping-Andersen, 1990, 138). Esping-Andersen'in üçlü refah devleti modelinin özellikleri şunlardır:

Neoliberal (Anglo-Amerikan) Model: ABD, Kanada, Avustralya ile 1980 sonrası İngiltere ve İrlanda'nın refah devleti modelini ifade etmektedir. Neoliberal modelde parasız kamu hizmetlerinin düzeyi düşük, gelir eşitsizliği görece yüksektir. Devlet müdahalesi, sosyal refahın finansmanından daha çok piyasa düzenlemeleri şeklindedir ve model piyasa çözümlerini desteklemeyi ön plana alır. Bir yandan özel refah önlemlerinin bir norm olarak yerleşmesine çalışır, diğer yandan piyasa başarısızlığı karşısında kamu sorumluluğunu sınırlamayı hedefler.

Sosyal Demokrat (Nordic) Model: Hükümetin rolüne yüklediği önem açısından İskandinav modeli, uluslararası alanda biricik modeldir. Sosyal hakların en fazla kurumlaştığı ve piyasa dışından sağlanabildiği (Koray, 2003, 181) bu modelde hem parasız kamu hizmetlerinin düzeyi yüksektir, hem de sınıflar arası tabakalaşma daha düşüktür. Liberal modelin tersine, refah devleti harcamalarının doğrudan hükümet tarafından finansmanı söz konusudur.

Korporatist Kıta Avrupa'sı (Franco-German) Modeli: Almanya, Fransa, Avusturya ve İtalya gibi ülkeleri kapsayan korporatist Orta Avrupa modeli, iki modelin bir karışımıdır ve esas olarak Bismarck modeline dayanır. Sosyal güvenlik sistemlerinde katılımcılardan alınan primler önemli yer tutar. Bu modelde muhafazakâr öğeler, aile reisinin gelirinin güvenceye alınması ve var olan sınıf farklarının ve statülerin korunması öncelikli bir konudur.

Leibfried'ın Sınıflandırması

Esping-Andersen'e benzer biçimde refah devletlerini İskandinav modeli, Bismarck modeli, Anglosakson modeli ve Latin çevresi modeli olmak üzere dörde ayıran Leibfried, bu sınıflandırmayı yaparken AB içindeki farklı refah uygulamalarının yarattığı zorluğa dikkat çekmekte ve sosyal politikada bütünleşmenin hangi modele göre yapılacağı sorusunu sormaktadır. Bu modellerin temel özellikleri şunlardır (Koray, 2003, 183-185):

İskandinav Modeli, çalışma hakkını merkeze alan, sosyal hizmet açısından yaygın ve cömert bir modeldir.

Bismarck Modeli ise kurumsallaşmış refah devleti modeli olarak da adlandırılmaktadır. Almanya ve Avusturya'da geçerli olan bu modelde sosyal sorunların karşılanması ve işsizliğin tazmin edilmesi esastır.

Anglosakson Modelinde devletin ne işveren ne de tazmin edici rolü vardır. Sosyal hakların yaygın bir kurumsallığı ve uygulanması söz konusu değildir. Devlet son çare olarak "tazmin edici" bir rol üstlenir.

Latin Çevresi Modeli: İspanya, Portekiz, Yunanistan ve bir ölçüde İtalya bu modele dahildir. Bu ülkelerde, işgücü piyasasının tarım ağırlığı sürmekte ve geleneksel yardım hizmetleri ve aile dayanışması varlığını korumaktadır. Refah devletinin kurumsal yapısı ve sosyal koşulları yetersizdir. Ancak AB üyeliği ile birlikte bu ülkeler refah uygulamalarını önemli ölçüde geliştirmişlerdir.

Adnett'in Sınıflandırması

Nick Adnett (1996) dört farklı sosyal politika anlayışından söz etmektedir (Aykaç, 2002, 508). Adnett'in sınıflandırması, "geleneksel gelişmemiş model" dışında Esping-Andersen'in modeliyle örtüşmektedir.

Geleneksel Gelişmemiş Model: Devletin emek piyasalarını düzenlemede ve gelirin-servetin yeniden dağılımında yetersiz kaldığı model. Tarımsal üretim hâkimiyeti ve aile ekonomisi ön plandadır. 1970'lere kadarki Yunanistan, Portekiz, İspanya ve Güney İtalya bu modele örnek gösterilebilir.

Liberal-Bireyci Model: Anglo-Amerikan modeli. Emek piyasasındaki davranışları piyasa güçleri belirler. Sosyal refah sorunu piyasa mekanizması temelinde çözülmeye çalışılır. Esnek emek piyasası ve kuralsızlaştırmanın önde olduğu bir modeldir.

Muhafazakâr Korporatist Model: Bu modelde devlet, vatandaşların yasal haklarının korunması için piyasa güçlerinin sınırlandırılmasını gerekli görür. Sosyal politika önlemleri, sınıf çatışmalarını önlemek için oluşturulur. Katolik sosyal düşünce ile paralellik gösteren model, Almanya merkezli bir refah devleti yaklaşımıdır.

Sosyal Demokrat Model: Bu modelde devlet, piyasa güçlerini sınırlamaya yönelik bir araç olarak ele alınmaktadır. Sosyal sigorta gelirin yeniden dağılımının bir aracıdır. Emek piyasalarında üçlü karar alma önem taşır.

Albert'in Sınıflandırması

Michel Albert, *Kapitalizme Karşı Kapitalizm* (1991) adlı çalışmasında birbirine karşıt ve birbiriyle mücadele halinde iki kapitalizm modelinden söz eder. Yeni Amerikan modeli (Anglo-Amerikan) ve Ren modeli. Albert'e göre bu modellerin özellikleri şunlardır:

Yeni Amerikan (Anglo-Amerikan) Modeli: Bireysel başarı, rekabetin maksimizasyonu, hızlı kâr üretme ve para kazanma ile aşırı ticarileşme üzerine kuruludur. Albert, kapitalizmin ne denli kısa vadeli zenginlik yaratıcısı ise, o oranda uzun vadede toplumsal değerleri yıkma tehlikesini beraberinde getirdiğini söyleyerek Amerikan modelini eleştirmektedir (Albert, 1992, 147-149). Ücret düzeyinin piyasanın o anki koşulları içinde belirlendiği bu modelde konut ticari bir malken, Ren modelinde tersi geçerlidir ve kira yardımları söz konusudur. Eğitim ve sağlık alanının ticari mal özelliği ağır basmakta ve bu durum giderek artmaktadır.

Ren Modeli (Almanya, Kuzey Avrupa ve Japonya): Uzlaşmaya vurgu yaparak, uzun dönemli düşünmeye, planlamaya ve ortak başarıya önem ve-

ren Ren modelinde ücretler piyasa koşullarına göre değil, kıdem, diploma ve toplu sözleşmelerle saptanan ücret kademelerine bağlıdır. Albert'e göre Ren modeli sadece etkin değil, aynı zamanda daha eşitlikçidir ve hem sosyal hem de ekonomik olarak Amerikan modelinden üstündür (Hoffman, 2002, 8).

Albert, Ren modelinin bir yandan başarılarını iyi anlatamadığı için (iletişim yetersizliği), diğer yandan yeni Amerikan modelinin kısa vadede kolay para kazandırma cazibesi nedeniyle savunmada olduğunu belirtmektedir.

Coates'in Sınıflandırması

David Coates, *Models of Capitalism* (2000) adlı eserinde kapitalizm modellerini üçe ayırarak incelemektedir (2000, 234-250):

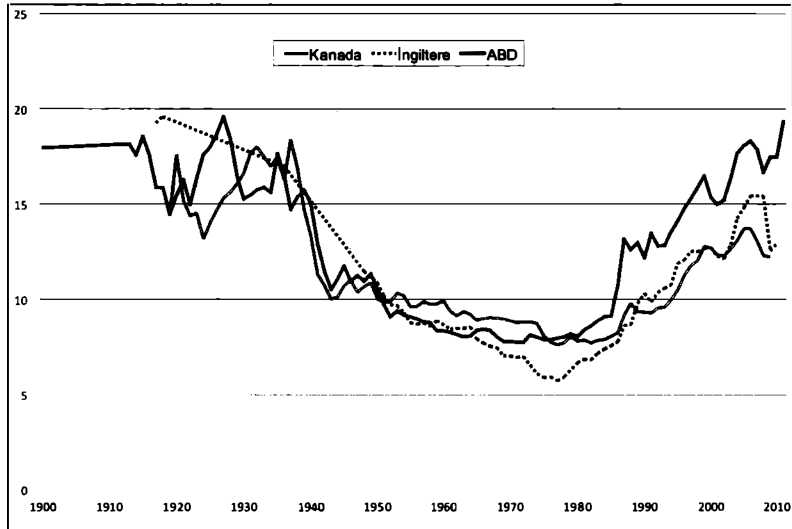
Devletin Yönlendirdiği Kapitalizmler (Japonya ve Asya Kaplanları): Bu modelde kararlar esas olarak özel şirketler tarafından alınır; ancak şirketler bu kararlarından önce kamu otoriteleriyle danışma görüşmelerinde bulunurlar ve rekabet güçlerini artırmak için devletten aktif destek alırlar. Çalışanlar güçlü politik ve sosyal haklardan yoksundur, ancak şirket düzeyinde çekirdek işgücü için sosyal koruma (refah) düzenlemeleri vardır. Uzun çalışma saatleri, rutin çalışma düzeni ve görece baskıcı ve yoğun kadın emeği sömürüsüne dayalı yanları bu modelin karanlık yüzü olarak nitelendirilmektedir.

Uzlaşmaya Dayalı Kapitalizmler (Almanya ve İsveç): Bu sistemde işçi hakları ve refah düzenlemeleri sistemin içinde güçlü bir yapı olarak inşa edilmiştir. Böylece örgütlü emek/sendikalar piyasada büyük bir güç edinir ve ekonomik karar alma süreçlerine katılım hakkı elde eder. Devletin doğrudan müdahalesi sınırlı olmakla birlikte, vurgu uzun dönemli sosyal ve ekonomik sürdürülebilirlik üzerine yapılır.

Piyasanın Yönlendirdiği Kapitalizmler (ABD ve İngiltere): Birikimle ilgili hemen hemen tüm kararlar açık mali piyasalarda kısa dönem kârlarını gözeten firmalarca alınır. İşçilerin yararlanacağı yasal endüstriyel ve sosyal hakların son derece sınırlı olduğu bu sistemde devlet müdahalesi büyük ölçüde piyasaların oluşturulması ve korunmasına yöneliktir.

Kapitalist küreselleşme süreci bir yandan farklı kapitalizm ve refah modellerinin yakınlaşmasını beraberinde getirirken, öte yandan bu süreç her ülkede gelirler, çalışma koşulları ve yaşam olanakları açısından farklılaşmaya yol açar (Hoffman, 2002, 10). Kapitalizm modelleri arasındaki farkın küre-

Grafik 2. En Zengin Yüzde 1'in Milli Gelir İçindeki Payı (Anglo-Amerikan Ülkeleri)

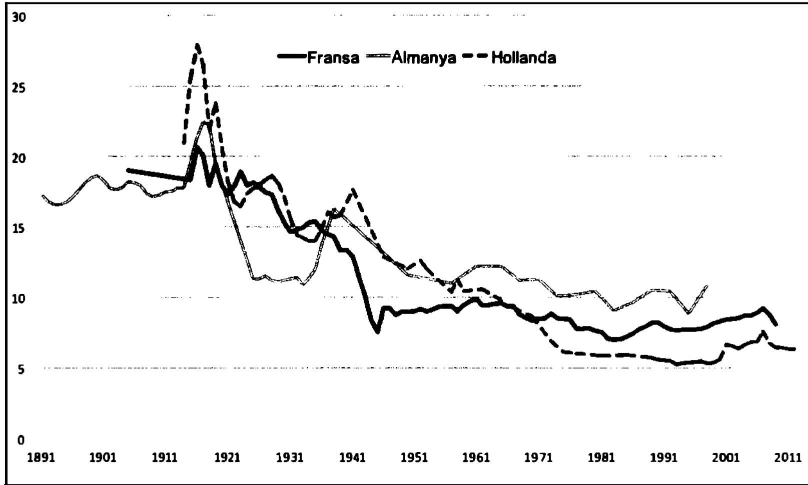


Kaynak: Alvaredo, Facundo, Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty and Emmanuel Saez, The World Top Incomes Database, http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/, (10/08/2014).

selleşme sürecinde azalmadığı, neoliberal küreselleşme nedeniyle kapitalizm modelleri arasındaki farkın belirginleştiği görülmektedir. Bunun en önemli göstergelerinden biri nüfusun en zengin yüzde 1'lik kesiminin milli gelir içindeki payıdır. Bu payın dönemsel gelişimi ve ülke gruplarına göre dağılımı oldukça çarpıcı bir tablo ortaya koymaktadır. Aşağıdaki grafiklerde 1900 ile 2010'lar arasında dört farklı ülke grubundan üçer ülkede nüfusun yüzde 1'lik kesiminin milli gelirden aldığı payın seyri görülmektedir. Grafikler kapitalizm modelleri arasındaki farkları çarpıcı biçimde yansıtmaktadır.

Grafik 2'de Anglosakson ülkelerinde yüzde 1'in milli gelir içindeki payı görülmektedir. Yüzyılın başlarında yüzde 15-20 bandında olan yüzde 1'in payı, refah devletlerinin güçlendiği 1950-1980 döneminde yüzde 5-10 bandına gerilemiş ancak 1980 sonrasının neoliberal politikaları ile birlikte tekrar yüzde 15 seviyesine ulaşmıştır. ABD'de 2010'larda yüzde 1'in payı 1900'lerdeki seviyesinin üzerindedir.

Grafik 3. En Zengin Yüzde 1'in Milli Gelir İçindeki Payı (Kıta Avrupa'sı)

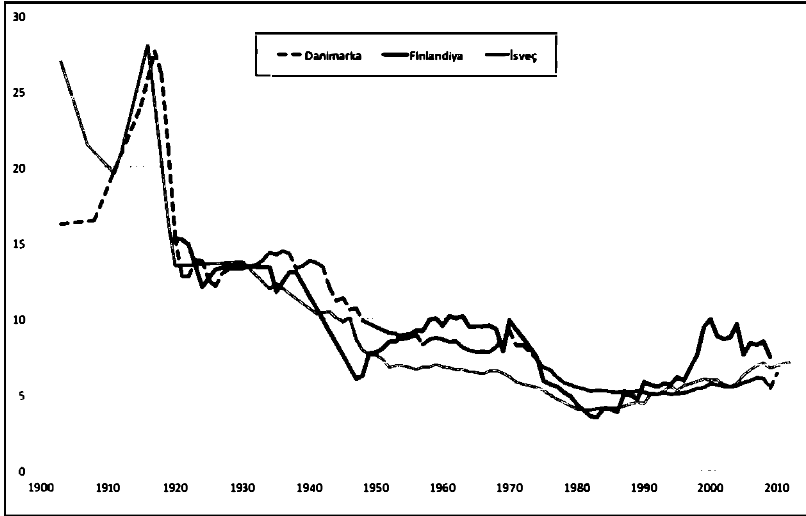


Kaynak: Alvaredo, Facundo, Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty and Emmanuel Saez, The World Top Incomes Database

Kıta Avrupa'sı ise daha farklı bir tablo sergilemektedir. 1900'lerde yüzde 15-20 bandında seyreden yüzde 1'in payı, 1950'lerden sonra yüzde 5-10 bandına gerilemiş ve neoliberal politikaların güç kazandığı dönemlerde de bu eğilim devam etmiştir. Anglosakson ülkelerinin tersine, neoliberal dönemde merkez Avrupa ülkelerinde en zengin yüzde 1'in payını dikkate alacak olursak gelir eşitsizliğinde köklü bir değişiklik yaşanmamıştır.

Grafik 4'te yer alan İskandinav ülkelerine baktığımızda ise Merkez Avrupa'ya benzer ancak ondan biraz farklı bir seyrin yaşandığını görüyoruz. Yüzyılın başlarında oldukça eşitsiz bir gelir dağılımının yaşandığı bu ülkelerde yüzde 1'in payı yüzde 25'ler seviyesini geçmişti. 1920 ve 1930'lu yıllarda yüzde 1'in payı hızla düşmüş, 1940'lardan sonra yüzde 5-10 bandına gerileyen yüzde 1'in payı, 1970'lerin sonudna yüzde 5'in altına gerilemiştir. İskandinav ülkelerinde yüzde 1'in payı neoliberal dönemde hafif bir yükselişle merkez Avrupa ülkeleri gibi yüzde 5-10 bandında seyretmektedir.

Grafik 4. En Zengin Yüzde 1'in Milli Gelir İçindeki Payı (İskandinav Ülkeleri)



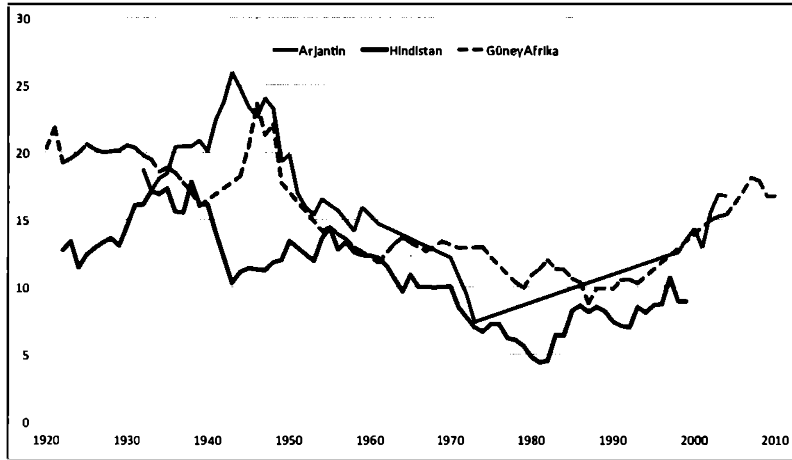
Kaynak: Alvaredo, Facundo, Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty and Emmanuel Saez, The World Top Incomes Database

Güney ülkelerinin durumu ise Anglosakson ülkelerine benzemektedir. Geç sanayileşmeye paralel olarak 1940 ve 50'lerde nispeten yüksek olan yüzde 1'in payı, 1970'li yıllarda önemli bir düzelme göstermiş ve yüzde 5-10 civarına gerilemiştir. Ancak bu düzelme kalıcı olmamış ve neoliberal dönemde yüzde 1'lik en zengin dilimin payında önemli bir artış yaşanmıştır (Grafik 5).

Sosyal Refah Devletinin Sonuçları

2. Dünya Savaşı sonrası kapitalizmin tercih ettiği yol, müdahale ve piyasayı sınırlama yoludur. Polanyi'nin bir "ütopya" olarak nitelediği kendi kendini düzenleyen piyasa 1945-1980 arasında önemli sınırlamalara, düzenlemelere ve "karşı hareketlere" tanık olmuştur. Savaş sonrasının sosyal devleti, toplumun kendini korumaya yönelik karşı hareketinin ve tepkisinin bir ürünü veya liberalizmin yüzyılın ilk yarısında yaşadığı çöküntüye karşı bir yanıt olarak da düşünülebilir.

Grafik 5. En Zengin Yüzde 1'in Milli Gelir İçindeki Payı (Güney Ülkeleri)



Kaynak: Alvaredo, Facundo, Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty and Emmanuel Saez, The World Top Incomes Database

Küresel piyasanın yarattığı ya da yeniden gündeme getirdiği sorunlar, işsizlik, kötü çalışma koşulları, düşük ücret, sosyal damping ve sosyal dışlanma piyasaya yönelik müdahaleci ve düzenleyici görüşlere yeniden güç kazandırmaya başlamıştır. 1980 ve 90'ların neoliberal dalgasından sonra sosyal politika ve onun en önemli aracı olan sosyal devlet ne durumdadır? 1980 sonrası etkin olan neoliberal yaklaşımlar sosyal devleti ortadan kaldırdı mı? Sosyal devlet gerçekten çöktü mü? Günümüzde artık sosyal devletten söz etmek sadece geçmişe duyulan bir özlem midir?

Sosyal devlet üzerinde muazzam bir baskı olduğu, bazı ülkelerde sosyal devletle ilgili kısıtlamalar bulunduğu doğrudur, ancak sosyal devletin öldüğü, çöktüğü iddiaları doğru değildir (Şenatalar, 2004, 238-246). Neoliberalizmin sosyal devlete yönelik tahrip edici adımları olmakla birlikte, sosyal devletin çöktüğünü iddia etmek fazla ileri gitmek olacaktır; çünkü sosyal devleti ölçebileceğimiz alanlarda dramatik gerilemeler yaşanmamış, genel olarak devlet harcamaları ve özel olarak da sosyal koruma için yapılan harcamalarda azalma bir yana, artışlar gerçekleşmiştir.

Sosyal Harcamalar

Sosyal devletin ve sosyal harcamaların durumuna uzun dönem açısından baktığımızda, 19 yüzyıl sonlarında yüzde bire bile ulaşmayan sosyal amaçlı kamu harcamalarının GSMH içindeki payının günümüzde yüzde 23'ün üzerine çıktığını, Avrupa ülkelerinde ise GSMH'nin dörtte birinin sosyal amaçlı kamu harcamalarına ayrıldığını görüyoruz. Tek başına bu gösterge bile geçen yüzyıl içinde *laissez-faire*'in başarısız olduğunu, piyasayı düzenleme ve sınırlama düşüncesinin ve sosyal politikanın başarısını göstermektedir. Bu gelişimi değişik sosyal politika (harcama) alanlarında da izleyabiliriz (Tablo 2).

Tablo 2. Kamu Sübvansiyon ve Transferleri 1870-1995 (GSMH'ye Oran)

	1870'ler	1937	1960	1970	1980	1995
Avustralya	-	-	6,6	10,5	16,7	19,0
Avusturya	-	-	17,0	16,6	22,4	24,5
Kanada	0,5	7,2	9,0	12,4	13,2	14,9
Fransa	1,1	7,2	11,4	21,0	24,6	29,9
Almanya	0,5	7,0	13,5	12,7	16,8	19,4
İtalya	-	-	14,1	17,9	26,0	29,3
İrlanda	-	-	-	18,8	26,9	24,8
Japonya	1,1	1,4	5,5	6,1	12,0	13,5
Yeni Zelanda	0,2	-	-	11,5	20,8	12,9
Norveç	1,1	4,3	12,1	24,4	27,0	27,0
İsveç	0,7	-	9,3	16,2	30,4	35,7
İsviçre	-	-	6,8	7,5	12,8	16,8
İngiltere	2,2	10,3	9,2	15,3	20,2	23,6
ABD	0,3	2,1	6,2	9,8	12,2	13,1
Belçika	0,2	-	12,7	20,7	30,0	28,8
Hollanda	0,3	-	11,5	29,0	38,5	35,9
İspanya	-	2,5	1,0	6,7	12,9	25,7
Kıta Avrupa'sı	0,7	5,3	10,9	17,3	24,1	27,3
Avrupa	0,9	6,3	10,8	17,2	24,0	26,8
Avrupa Dışı	0,5	3,6	6,8	10,1	15,0	14,7
Genel Ortalama	0,7	5,3	8,6	15,1	21,4	23,2

Kaynak: Vito Tanzi ve Ludger Schuknecht, Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective, Cambridge University Press 2000, 31.

Örneğin kamusal istihdam (17 OECD ülkesi ortalaması) 1870'lerde toplam istihdamın yüzde 2,4'ü iken, 1937'de 5,2'ye, 1980'de yüzde 17,5'e ve 1994'te yüzde 18,4'e ulaşmıştır. Eğitim-sağlık harcamalarına GSMH'den ayrılan pay da benzer bir gelişim göstermiştir. 1910'larda yüzde 1,6 olan eğitim-sağlık harcamaları, 1930'larda 2,6'ya, 1960'larda 5,9'a, 1980'de 11,6'ya ve 1994 yılında 12,5'e ulaşmıştır (Tanzi ve Schuknecht, 2000, 26-34).

1980'ler sonrası neoliberal politikalar sosyal harcamaları kısıp sosyal devleti ortadan kaldırabilmiş midir? Sosyal harcamalara ilişkin veriler genel kanaatin aksine sosyal devletin en önemli alanlarının ayakta olduğunu gösteriyor. Sosyal koruma için yapılan harcamalar hâlâ AB/Batı Avrupa ülkeleri içinde ekonominin en büyük alanını oluşturur. Tablo 3'te görüldüğü gibi, Avrupa ülkelerinde sosyal koruma için yapılan kamu harcamaları ortalaması 1980'de yüzde 19 iken 2010'da yüzde 26'ya yükselmiştir. Benzer eğilim OECD ülkeleri genelinde de görülmektedir. Hatta neoliberalizmin simgeleri olan 1980 sonrası ABD ve İngiltere'de de sosyal koruma için yapılan harcamalar artış göstermiştir. Burada da refah rejimleri arasındaki farkı tekrar görüyoruz. Kıta Avrupa'sı ile Anglosakson ülkeleri arasında ciddi fark hemen göze çarpmaktadır.

Esping-Andersen'in üç kapitalizm modeli açısından yukarıdaki tabloyu ele alacak olursak sosyal koruma için yapılan kamu harcamalarının İskandinav ülkelerinde en yüksek düzeyde olduğu görülecektir. Bu ülkeler sosyal hakların en çok piyasa dışından sağlandığı ülkelerdir. Tabloda ikinci sırayı Orta ve Güney Avrupa ülkeleri almaktadır. Sosyal nitelikli kamu harcamalarının en düşük olduğu ülkeler ise Anglo-Amerikan ülkeleridir.

Çalışma Süreleri

1870'lerde 3000 saatin çok üzerinde olan yıllık çalışma süreleri günümüzde neredeyse yarı yarıya azalmıştır. Çalışma sürelerinin azaltılması 19. yüzyılın en önemli sosyal politika taleplerinden biridir. Fabrika yasaları ile başlayan çalışma sürelerinin kısaltılmasına yönelik düzenlemeler, 19. yüzyılın ikinci yarısında sekiz saatlik işgünü hareketi ile sürmüştür. Versailles Antlaşması ile sekiz saatlik işgünü uluslararası bir norm haline gelmiştir. Günümüzde yıllık çalışma süreleri Avrupa'da ortalama 1591 saat iken, ABD, Kanada ve Avustralya'da 1724 saattir. Batılı ülkeler içinde en düşük çalışma

Tablo 3. Sosyal Koruma İçin Kamu Harcamaları (GSMH'ye Oran)[1]

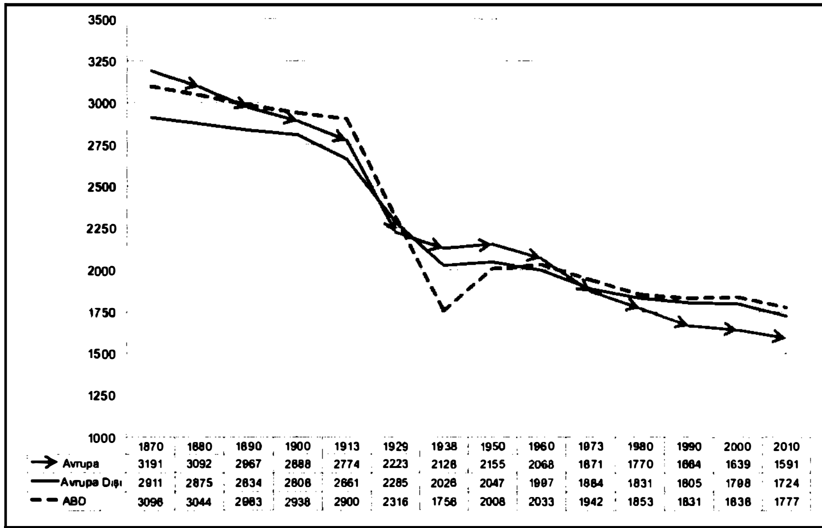
Ülke		1980	2010
Avustralya		10,3	17,9
Avusturya	AB	22,4	28,9
Belçika	AB	23,5	29,5
Kanada		13,7	18,7
Danimarka	AB	24,8	30,6
Finlandiya	AB	18,1	29,6
Fransa	AB	20,8	32,4
Almanya	AB	22,1	27,1
Yunanistan	AB	10,3	23,3
İrlanda	AB	16,5	23,7
İtalya	AB	18,0	27,7
Japonya		10,3	22,3
Lüksemburg	AB	20,6	23,0
Hollanda	AB	24,8	23,4
Yeni Zelanda		17,0	21,3
Norveç		16,9	23,0
Portekiz	AB	9,9	25,4
İspanya	AB	15,5	26,7
İsveç	AB	27,1	28,3
İsviçre		13,8	20,6
Türkiye		3,2	12,8
Birleşik Krallık	AB	16,5	23,8
ABD		13,2	19,8
OECD Toplam		15,5	22,1
Tablo Ortalaması		16,9	24,3
AB+ (Norveç ve İsviçre)		18,9	26,3
Avrupa/AB Dışı		11,28	18,81

Kaynak: OECD Social expenditure (2014a) http://stats.oecd.org/ (31 Temmuz 2014)

1 OECD sosyal koruma istatistikleri eğitim için yapılan kamu harcamalarını sosyal harcamalar başlığı altında değerlendirmemektedir. Ancak çeşitli araştırmacılar OECD'nin bu hesaplama yöntemine katılmamaktadır. Hill (1997), Esping-Andersen (2002) ve Hantrais (2000) eğitime, aileye ve çocuklara yönelik harcamaları devletin sosyal harcamaları arasında değerlendirmektedir.

süreleri yıllık 1381 saat ile Hollanda'ya, en yüksek çalışma süreleri 1777 saat ile ABD'ye aittir. Ancak burada da kapitalizmler arası farklılıklar dikkat çekicidir. ABD ile Hollanda arasında yaklaşık 400 saat fark söz konusudur (Grafik 6). 19. yüzyılda işçi hareketinin ve sosyal politika tartışmalarının en önemli konularından biri olan çalışma sürelerinin kısaltılması Batılı kapitalist ülkelerde

Grafik 6. Yıllık Çalışma Sürelerinin Değişimi (1870-2010)



	1870	1880	1890	1900	1913	1929	1938	1950	1960	1973	1980	1990	2000	2010
Avrupa	3191	3092	2967	2888	2774	2223	2128	2155	2068	1871	1770	1664	1639	1591
Avrupa Dışı	2911	2875	2834	2806	2661	2285	2026	2047	1997	1864	1831	1805	1798	1724
ABD	3098	3044	2983	2938	2900	2316	1756	2008	2033	1942	1853	1831	1838	1777

Kaynak: Michael Huberman ve Chris Minns, Hours of Work in Old and New Worlds: The Long View, 1870-2000, August 2005 http://www.tcd.ie/Economics/staff/minnsc/research/HubermanMinns.pdf 1990, 2000 ve 2010 verileri OECD (2014c) Average annual hours actually worked per worker Veritabanı

büyük oranda gerçekleşmiştir. Ancak Güney ülkelerinde çalışma sürelerinin merkez kapitalist ülkelere göre oldukça uzun olduğunun altı çizilmelidir. Güney Kore'de yıllık çalışma süresi 2187 saattir (OECD, 2014c). Güney Koreli işçi Hollandalı işçiye göre yılda 800 saat daha fazla çalışmaktadır.

Yıllık ücretli izinler de bir başka sosyal politika göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır. 1870'lerde Avrupa'da 16 gün olan yıllık izin süresi 2000'li yıllarda 36 güne yükselmiştir. 1870'ler Almanya'sında 13 gün olan yıllık izin 2000'li yıllarda 42 günü aşmıştır (Tablo 4). Bu tartışmasız bir sosyal politika başarısıdır. Anglosakson dünyasında ise yavaş ve asimetrik bir gelişme söz konusudur. Kıta Avrupa'sı ile Anglosakson dünyası arasında çalışma süreleri açısından olduğu gibi, onun ayrılmaz bir parçası olan yıllık izinler konusunda da önemli farklar söz konusudur. Sosyal politikanın gücü veya zayıflığı çalışma koşullarını doğrudan etkilemektedir.

Tablo 4. Yıllık İzin/Tatil Süreleri (Gün)

	1870	1900	1938	1950	1980	1990	2000
Belçika	18	21	30	28	34	34	33
Danimarka	13	14	27	27	30	35	37
Fransa	19	23	33	28	30	36	36
Almanya	13	18	31	29	29	35	42,5
İrlanda	14	20	33	20	28	28	30
İtalya	23	24	37	24	35	40	41,5
Hollanda	4	5	21	24	33	35	37,5
İspanya	31	31	44	30	35	36	36
İsveç	11	13	28	29	30	37	38
İsviçre	13	18	33	25	28	28	33
İngiltere	14	20	30	24	28	30	32,5
Avustralya	8	9	22	22	32	32	32
Kanada	8	9	22	22	25	25	24
ABD	4	5	17	18	22	23	20
Eski Dünya	16	19	32	26	30	34	36
Yeni Dünya	7	8	20	21	26	27	25

Kaynak: Michael Huberman ve Chris Minns, Hours of Work in Old and New Worlds: The Long View, 1870-2000, August 2005 http://www.tcd.ie/Economics/staff/minnsc/research/HubermanMinns.pdf

İstihdam

Sosyal Avrupa'nın ve sosyal devletin geleceği ile ilgili en önemli sorun, artan işsizliğin yenilmesidir. 2. Dünya Savaşı sonrası ekonomik büyüme Batı Avrupa'da neredeyse tam istihdama ulaşılmasına yol açmıştır. "Altın çağ," "tam istihdam çağı" ya da "Fordizm" olarak da adlandırılan bu dönem beklenmedik bir refah artışını ve yoksulluk azalmasını da beraberinde getirmiştir. Kitle üretimi dönemi olarak da bilinen bu dönem üç sütun üzerine kuruludur: Tam istihdam, refah ve sosyal yurttaşlık. 1970'lerin başlarında dönemin AB ülkeleri –İrlanda ve İtalya hariç– yüzde 5'in altında bir işsizlik oranına sahiptir; o kadar ki, Avrupa ülkelerinin işsizlik oranları neredeyse ABD işsizlik oranlarının altındadır, nitekim ABD'de dönemin işsizlik oranı yüzde 5 civarındadır (Aykaç, 2001). 1970'lerin başından itibaren üretim sisteminde yaşanan dönüşüm, Fordist kitlesel üretim modeli-

nin sona ermesi, sosyoekonomik yeniden yapılanma ve aynı döneme denk düşen 1973 ve 74 petrol kriziyle birlikte[2] 1960'larda yaşanan tam istihdam dönemi sona ermiştir. 1970'lerin ortasından başlayarak istihdam alanında radikal bir kötüleşme yaşanmaya başlanmış, OECD ülkelerinde işsizlik oranı 1973-1975 döneminde yüzde 3,5'ten yaklaşık yüzde 9'a yükselmiştir (Aykaç, 2001).

1975'te kendini hissettiren kötüleşme 1980'lerin başına geldiğinde ciddi boyutlara ulaşmış ve pek çok Batı Avrupa ülkesinde işsizlik yüzde 10'lar seviyesine çıkmıştır. İrlanda ve Finlandiya gibi ülkelerde 1980'lerde işsizlik yüzde 20 civarına yükselmişken, İspanya'da 1984-1998 arasında bu oran yüzde 20'nin üzerine çıkmıştır. 1990'ların ortalarında İngiltere hariç bütün Batı Avrupa ülkelerinde yüzde 10'un üzerinde gerçekleşen ortalama işsizlik oranı, on yılın sonlarına doğru bir azalmayla yüzde 7-8'e gerilemiştir. 1990'ların ortalarında İngiltere hariç bütün Batı Avrupa ülkelerinde ortalama işsizlik oranı yüzde 10'un üzerindeyken, 1990'ların sonlarına doğru bir azalma yaşanmıştır. 2013 itibariyle AB-28 ülkelerinde yüzde 10,8 olan işsizlik, Almanya'da 5,3, İngiltere'de 7,5, Fransa'da 10,3, İsveç'te 8 civarındadır. Ancak ABD ile karşılaştırıldığında 28 AB üyesi ülkenin işsizlik oranları oldukça yüksek düzeydedir. Ancak ülke düzeyinde daha düşük işsizlik oranlarına da rastlanmaktadır (Tablo 5).

AB ülkeleri arasında bazı ülkelerin işsizlik düzeyindeki değişmeler önem arz etmektedir. İrlanda'da 1980'li yıllarda yüzde 17'ye yaklaşan işsizlik oranı, 2008 yılında yüzde 7 düzeyinde seyretmiş, İngiltere'de ise bu oran 1980'li yıllarda yüzde 11'in üzerine çıkmışken 2007 yılında yüzde 5 civarına gerilemiştir. Hollanda'da da benzer bir gelişim çizgisiyle, 1980'lerde yüzde 9'a ulaşan işsizlik 2008 yılında yüzde 3,1'e gerilemiştir. Bu üç ülkenin ortak özelliği, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi ve kuralsızlaştırılmış olmasıdır. Hollanda istihdam sorununu çözmede kısmi çalışmaya ağırlık vermektedir. Özellikle kadınlar arasında kısmi çalışma yüzde 69 gibi yüksek bir orandadır. Tüm çalışanlar açısından bakıldığında, kısmi çalışanların

2 1970'lerin başlarında 2 dolar civarında olan ham petrolün varil başına fiyatı 1970'li yıllarda yaşanan şok artışlarla 1970'lerin ortalarında 30 dolar civarına yükseldi ve 1980'lerin başında ise 60 dolara dayandı. *The Economist* (30 Nisan-6 Mayıs 2005).

Tablo 5. AB ve ABD İşsizlik oranları

	2000	2008	2013
AB 28	8,9	7	10,8
Avro 18	8,9	7,6	11,9
Belçika	6,9	7	8,4
Danimarka	4,3	3,4	7
Almanya	8	7,5	5,3
İrlanda	4,2	6,4	13,1
Yunanistan	11,2	7,8	27,5
İspanya	11,9	11,3	26,1
Fransa	9,5	7,4	10,3
İtalya	10	6,7	12,2
Lüksemburg	2,2	4,9	5,9
Hollanda	3,1	3,1	6,7
Avusturya	3,6	3,8	4,9
Portekiz	4,5	8,5	16,4
Finlandiya	9,8	6,4	8,2
İsveç	5,6	6,2	8
İngiltere	5,4	5,6	7,5
Norveç	3,2	2,5	3,5
ABD	4	5,8	7,4

Kaynak: Eurostat 2014

oranı yüzde 38'dir. Hollanda'nın tavrı, eski Avrupa modeliyle daha liberal İngiliz ve Amerikan yaklaşımı arasında bir orta yol olarak nitelenmektedir. İngiltere'nin yeni istihdam politikalarının istihdamı artırmakla birlikte, "ücretli bir istihdamın her şeye çare olacağı" görüşüne dayalı yeni refah politikaları çağdaş bulunmamaktadır (Ekin, 2000, 338-343). Ancak işsizlik oranının sosyal korumanın yüksek olduğu ülkelerde de (Almanya, Norveç, İsveç, Danimarka, Finlandiya gibi) ABD ile aynı veya daha düşük olduğu dikkat çekmektedir.

AB ülkelerinde yaşanan yüksek ve uzun dönemli işsizlik sadece bu ülkelere has bir olgu değildir; günümüzde istihdam krizinin küreselleşmesi söz konusudur. İstihdamı ve işsizliği etkileyen unsurlar hızlanan teknolojik gelişme, düşük ve orta vasıflı imalat sanayi işlerinin azalması ve yoğunlaşan uluslararası ticaret ve rekabet olarak vurgulanmakta ve sanayi ötesi dönü-

şüm ve küreselleşmenin de istihdamı etkileyen bu unsurların etkileşimini hızlandırdığına dikkat çekilmektedir (Selamoğlu, 2001, 11). Küresel düzeyde işsizliği artıran faktörler AB ülkelerinde istihdam krizinin derinleşmesine yol açmakta, küreselleşmenin yol açtığı istihdam krizi çeşitli faktörlere bağlanmaktadır (Aykaç, 2001). Bunlardan birincisi neoklasik karşı devrimdir. Serbest piyasanın ihyasını hedefleyen bu politikalar, imalat sektörünü ve diğer üretken sektörleri olumsuz etkilemektedir. İstihdam krizini derinleştiren diğer faktör ise modern teknolojilerdir. Son on yıllarda gelişmiş ülkelerde oldukça kayda değer GSMH artışlarına rağmen istihdam fırsatları gerilemiştir. Bir diğer faktör olan ticaretin serbestleşmesi sonucunda gelişmiş ülkelerdeki işlerin önemli bir bölümü yer değiştirerek gelişmekte olan ülkelere kaymış ya da bu ülkelerden yapılan ithalat, gelişmiş ülkelerde özellikle vasıfsız işgücünün işsizliğini artırmıştır (Rodrik, 1997, 29-35; Aykaç, 2002, 530),

Liberal yaklaşım AB ülkelerinin karşı karşıya olduğu işsizliğin nedenini aşırı düzenlemelere –diğer bir deyişle sosyal korumaya– bağlamaktadır. Bu yaklaşıma göre işverenlerin istihdamdan kaçınmasının nedeni sosyal düzenlemelerin ağırlığıdır. Bu anlayış, ideal sistemin ABD'nin *hire and fire* sistemi olduğunu iddia etmektedir (McGiffen, 2001, 92). Avrupa ile karşılaştırıldığında Amerikan sisteminin daha fazla iş yarattığı genel kabul görmekle birlikte, bu işlerin nasıl yaratıldığı önemlidir. ABD'nin kabul ettiği yöntemlerin pek çoğu AB yurttaşları açısından kabul edilebilir nitelikte değildir. Amerikan işçilerinin hakları her yerde erozyona uğratılmıştır; ücretler o kadar düşüktür ki pek çok kişi sadece yaşayabilmek için iki veya daha fazla işte çalışmak zorundadır. Pek çok iş, sağlık sigortası hakkı vermemektedir. En önemlisi, kamu sağlığı sistemi son derece sınırlıdır. Amerika istihdamı basit bir biçimde yeni bir "yoksul alt işçi sınıfı" yaratarak sağlamaktadır (McGiffen, 2001, 92-93). Öte yandan, ABD'de iki milyona yakın kişinin ümidi kırıldığı için iş aramaktan vazgeçtiği ve bu nedenle işgücü istatistikleri içinde yer almadığı, yaklaşık 2 milyon kişinin de hapishanelerde olduğu vurgulanarak bu sayılar dahil edildiğinde ABD'nin gerçek işsizlik oranının 2003 itibariyle yüzde 9 olduğu belirtilmektedir (Rifkin, 2004, 53). Öte yandan uzun dönem açısından AB ile ABD arasındaki işsizlik düzeyleri birbirine yaklaşmaktadır. 1973-2003 döneminde yıllık ortalama işsizlik

oranları, Avro Bölgesinde yüzde 7,9, ABD'de yüzde 6,4, Britanya'da yüzde 7,3'tür. (Boltho, 2003).

Gelir Eşitsizliği

Piyasada oluşan gelir eşitsizliğinin giderilmesinde kamusal müdahaleler ve sosyal refah devleti harcamaları önemli bir rol oynamaktadır. Kamu otoritesi bir yandan vergilendirme yoluyla yeniden paylaşımı sağlarken, diğer yandan sosyal nitelikli kamu harcamaları ve transferleri yoluyla çeşitli gelir grupları ve sınıfların piyasa dağılımı ile elde ettikleri payı değiştirebilmektedir. Devletin gelir eşitsizliğine ve piyasa dağılımına birinci müdahalesi esas olarak gelir vergisi yoluyla olur. İkinci müdahale ise toplanmış olan vergilerin bireyler arasında karşılıksız olarak dağıtılması ile (sosyal güvenlik ödemeleri, vergi iadeleri vb. transferler) gerçekleşir. Gelir eşitsizliğine, piyasa dağılımına müdahale edilmemesi, yüksek gelir gruplarının daha fazla tasarruf etmesine, bunları yatırıma dönüştürmesine ve böylece büyüme ile birlikte daha fazla gelir elde etmesine ve gelir eşitsizliğinin daha da büyümesine yol açmaktadır (DPT, 2001, 68). Tüm bu yeniden dağıtım mekanizması sonuç olarak karşımıza sosyal devlet sorunsalını getirmektedir.

Sosyal harcamaların yüksek olduğu ülkelerde, piyasanın yarattığı gelir eşitsizliğinin önemli oranda iyileştirildiğini görmekteyiz. Gini katsayıları ve gelir dilimleri[3] esas alınarak yapılacak karşılaştırmalarda sosyal harcamaların yüksekliğine paralel olarak gelir eşitsizliğinin azaldığı görülmektedir. Tablo 6'da en yüksek sosyal harcamaya sahip Orta ve Kuzey Avrupa ülkelerinde Gini katsayısının ve zengin/yoksul farkının düşüklüğü göze çarpmaktadır. Sosyal harcamalarda ilk sırayı alan Kuzey ülkelerinde Gini katsayısı 0,25 civarında iken en zengin yüzde 10'luk dilim en yoksul yüzde 10'un üç katı gelir elde etmektedir. Buna karşılık ABD'de Gini katsayısı 0,39 olup en zengin yüzde 10'luk dilim en yoksul yüzde 10'luk dilimin 6,2 katı gelir elde etmektedir.

3 Gini katsayısı genel gelir dağılımı konusunda bir fikir verirken gelir dilimlerinin gelirdeki paylarını yansıtmaz. Bu nedenle Gini katsayısı ile birlikte gelir dilimlerinin de karşılaştırılması gelir eşitsizliğinin anlaşılması açısından gereklidir. Örneğin İspanya ve İngiltere aynı Gini katsayısına sahip olmalarına rağmen İngiltere'de en zengin yüzde 10 en yoksul yüzde 10'dan 4 kat, İspanya'da ise 5,4 kat fazla gelir elde etmektedir.

Tablo 6. Gelir Eşitsizliği, Kapitalizm Modelleri ve Sosyal Devletin Rolü

	Vergi ve Transfer Sonrası Gini	P90/P10	Kamu Sosyal Harcaması (2010)
Norveç	0,250	3	22,9
Danimarka	0,253	2,9	30,6
Finlandiya	0,261	3,1	29,5
Belçika	0,264	3,3	29,5
İsveç	0,273	3,4	28,3
Hollanda	0,278	3,3	23,4
Avusturya	0,282	3,5	28,9
İsviçre	0,289	3,7	20,5
Almanya	0,293	3,6	27,1
İrlanda	0,302	3,8	23,7
Fransa	0,309	3,6	32,4
Kanada	0,316	4,1	18,7
İtalya	0,321	4,2	27,7
Yeni Zelanda	0,323	4,2	21,3
Avustralya	0,324	4,4	17,9
Portekiz	0,341	4,7	25,4
İspanya	0,344	5,4	26,6
İngiltere	0,344	4	23,8
ABD	0,389	6,2	19,8
Türkiye	0,412	6,3	12,8

Kaynak: OECD (2014b)

Piyasa dağılımı aşamasındaki gelir eşitsizliği, gelirin yeniden dağıldığı nihai aşamaya göre çok daha derindir. O kadar ki nihai gelir eşitsizliği açısından görece iyi durumda olan pek çok Batı Avrupa ülkesinde, piyasa gelir dağılımı son derece kötüdür. Piyasa dağılımı ancak kamu müdahalesiyle iyileştirilmektedir. Tablo 7, piyasa dağılımı aşamasında ve kamu müdahalesi sonrasında gelir eşitsizliğinin boyutlarını göstermektedir. Gini katsayısı üzerinden yapılan bu karşılaştırma sosyal devletin gelir dağılımındaki düzenleyici ve belirleyici rolünü ortaya koymaktadır. AB ülkelerinde kamu müdahalesi sonucu gelir eşitsizliğinde yaşanan iyileşme ortalama yüzde 40 civarındadır.

1 P90/P10 Oranı: En zengin yüzde onluk dilimin gelirinin en yoksul yüzde ona oranı

Tablo 7: Sosyal Transfer ve Vergilerin Gelir Eşitsizliğinin Azaltılmasında Rolü

	Vergi ve Transfer Öncesi Gini Katsayısı	Vergi ve Transfer Sonrası Gini Katsayısı	Eşitsizlikte Değişim (Yüzde)
Norveç	0,423	0,250	-41
Danimarka	0,431	0,253	-41
Finlandiya	0,486	0,261	-46
Belçika	0,483	0,264	-45
İsveç	0,435	0,273	-37
Hollanda	0,424	0,278	-34
Avusturya	0,496	0,282	-43
İsviçre	0,368	0,289	-21
Almanya	0,506	0,293	-42
İrlanda	0,568	0,302	-47
Fransa	0,512	0,309	-40
Kanada	0,438	0,316	-28
İtalya	0,502	0,321	-36
Yeni Zelanda	0,453	0,323	-29
Avustralya	0,460	0,324	-30
Portekiz	0,537	0,341	-36
İspanya	0,520	0,344	-34
İngiltere	0,525	0,344	-34
ABD	0,506	0,389	-23
Türkiye	0,474	0,412	-13

Kaynak: OECD (2014b) Income Distribution and Poverty http://stats.oecd.org/ (24 Temmuz 2014)

AB ülkeleri içinde vergi ve transferlerin yeniden dağıtıcı etkisi öylesine önemlidir ki, gelirin yeniden dağıtımı olmadığında yüzde 39 olarak hesaplanan yoksulluk riski, sosyal transfer ve vergi politikaları ile yüzde 15'e düşmektedir (Dennis ve Guio, 2004). Vergi ve transfer politikalarının piyasada oluşan gelir eşitsizliğine karşı dengeleyici rolü İngiltere örneğinde açık bir biçimde görülmektedir. İngiltere'de 1961-1984 yılları arasında piyasa gelir eşitsizliği düzenli bir biçimde artarak Gini katsayısı bazında yüzde on yükselmiş, buna karşılık vergi ve transferler aracılığıyla kullanılabilir gelir aynı kalmış ve yeniden dağılım sonrası eşitsizlikte bir artış yaşanmamıştır. Ancak Thatcher'ın vergi ve transfer politikasını değiştirmesiyle birlikte piyasa eşitsizliği artmaya devam etmiş, yeniden dağılım sonrası eşitsizlik ise

daha keskin bir artış göstermiştir (Atkinson, 2002, 21). Küresel rekabet baskısının gelir eşitsizliğinin görece düşük olduğu ülkelerde de eşitsizliği artırıcı bir etki yaptığı görülmektedir; ancak bunlar gelir eşitsizliği açısından geri döndürülemez noktalar olarak değerlendirilmemektedir. Bu noktada vergi ve sosyal transferlerin rolü, diğer bir ifadeyle kamu müdahalesinin ve piyasayı dizginleyici düzenlemelerin başat rolü gözden uzak tutulmamalıdır. Atkinson'ın ifadesiyle, gelir eşitsizliği konusundaki gelişmeler hatırı sayılır ölçüde kendi ellerimizdedir (2002, 25).

ABD'liler genel olarak sosyal harcamalara ve gelir eşitsizliği sorununa karşı daha kayıtsız davranmaktadır (Rifkin, 2004, 41-44). Oysa ABD, AB'ye göre daha bozuk bir gelir dağılımına sahiptir. Amerikalıların yüzde 17'si yoksul iken bu oran Finlandiya'da yüzde 5.1, İsveç'te 6.6, Almanya'da 7.5, Fransa'da yüzde 8, Hollanda'da yüzde 8.1'dir. "Fırsat eşitlikleri" ülkesi olarak sunulan ABD, sonuçların eşitliği ile ilgilenmemekte, hâkim felsefe "yüz ya da bat" olarak ifade edilmektedir (Rifkin, 2004, 41-44).

Sonuç olarak, 1970'lerden bu yana devam eden bütün kriz teorilerine rağmen yüzyılı aşan bir dönem içinde kurulan ve iki dünya savaşından sonra da ayakta kalmaya devam eden Batı Avrupa refah devleti, 1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca hem harcama, hem de yararlananlar açısından büyümeye devam etmiştir (Koray, 2004):

> Refah devleti uygulamalarına alışmış ve bununla bireysel/toplumsal açıdan oldukça gelişmiş bulunan Batı Avrupa toplumlarında, zaten sosyal demokrat politikaların birçoğunun topluma mal olduğunu, artık onların sahibinin büyük ölçüde toplumun kendisi olduğunu unutmamalı. Bu anlamda, İngiltere hariç, Avrupa'da refah devleti anlayışı ve politikalarında radikal politika değişikliği görülmediği gibi, sosyal demokratlar iktidar olmasa da, politikaları ciddi ölçüde iktidardadır demek mümkün.

Avrupa ülkelerinin yurttaşları dünyanın diğer bölgelerindeki seçmenlere, özellikle ABD seçmenine göre devletin sosyal yönüne büyük bir önem vermekte ve sosyal harcamaların kısılmasını istememektedirler (Kuhnle,

2004). Yurttaşların siyasal tercihleri yanında örgütlü sosyal güçler de Avrupa'nın sosyal geleneğinin korunması için mücadele etmektedir.

Neoliberalizm: Anti-Sosyal Politika

Laissez-faire'in iki savaş arasında yaşadığı büyük çöküşten sonra, 20. yüzyılın ikinci yarısında da benzer yaklaşımlarla bu kez neoliberaller tarafından savunulmuştur. Neoliberalizmin (yeni liberalizmin) ideolojik zeminini Carl Menger (1840-1921), Ludwig von Mises ve Frederick von Hayek'in (1899-1992) temsil ettiği Avusturya Okulu oluşturmaktadır. Makro ekonomik düşünceye karşı mikro ekonomiyi savunan ve ekonomiye her türlü devlet müdahalesine karşı çıkan Avusturya Okuluna göre insanlar özgür eylem ve seçimler yapan bilinçli varlıklardır ve insanların bu seçimlerinin gerçekleşebildiği biricik mekanizma ise piyasadır. Avusturya Okuluna göre planlı ekonomi kaçınılmaz olarak diktatörce düzenlemelere yol açar ve politikacıları ve bürokratları "hesabı sorulamayan" güçlerle donatır. Neoliberallere göre, yalnızca fiyat mekanizmasıyla arz ve talep güçlerine cevap veren bir piyasa sistemi ürünler arasında adil bir değişim oranı belirleyebilir ve bireylerin etkinliklerini artırmaları için motive eder. Avusturya Okuluna göre devlet müdahalesi, hem bireysel özgürlüğe karşı gayri meşru bir müdahaledir, hem de yaratıcılığın gelişmesini önler (Berktay, 2012, 97).

Neoliberalizmin, devletin sosyal ödevlerine karşı çıkan yaklaşımının 20. yüzyıldaki önde gelen temsilcilerinden biri Hayek'tir. Hayek, 1944'te yayınladığı *Köleliğe Giden Yol* (*The Road to Serfdom*) kitabı ile piyasaya yönelik müdahaleci yaklaşımlara kökten karşı çıkarak, faşizmin ve Nazizmin aslında kolektivist, müdahaleci ve piyasa karşıtı akımların zorunlu sonucu olduğunu iddia etmiştir (2001, 4). Hayek, bu kitabında piyasaya yapılacak her türlü devlet müdahalesine karşı çıkar ve piyasayı düzenlemeye yönelik müdahaleleri köleliğe doğru gidiş olarak tanımlar. Hayek, devletin işlevini ve müdahalesini sadece rekabetin daha iyi işlemesini sağlayacak bir hukuk düzeni kurmak olarak tanımlamakta ve sosyal korumacı düzenlemelere karşı çıkmaktadır. Hayek, net bir biçimde piyasaya dayalı ekonomik düzen içinde sosyal adalete yer olmadığını ve sosyal adaletin boş bir kavram olduğunu; sosyal adalet adına bir otorite

tarafından piyasaya getirilecek yükümlülüklerin varlığı durumunda, piyasayı korumanın mümkün olmadığını ve sosyal adaletin ancak bir komuta ekonomisinde ya da merkezi olarak yönetilen bir ekonomide mümkün olduğunu ileri sürmektedir (Hayek 1976, 67-69). Hayek, Keynesyen makro ekonomik politikalar ve açık finansman dahil, piyasaya müdahalenin her türüne düşmanca bir tutum takınmıştır. Onun radikal neoliberalizmi; ekonomik planlamanın bireysel özgürlükle tamamen uyumsuz olduğu inancına dayalıdır (Levitt, 2000, 3).

Hayek'e göre sendikalar bütün isteklerine rağmen serbest piyasa tarafından oluşturulan gerçek ücretleri uzun dönemde artıramazlar. Hayek, "Sendikaların gerçek ücretlerde sağladığı artış diğerlerinin aleyhine sadece belirli bir gruba yarar sağlar. Bu yüzden sendikalar sadece sektörel çıkarlara hizmet ederler" demektedir. Hayek sendikal faaliyetlerin zorunlu olarak her yerde emek verimliliğini düşüreceğini ve bu nedenle de gerçek ücretlerin genel düzeyini düşüreceğini ileri sürmektedir (Hayek, 1960, 270-271). Neoliberal politikaların sendika karşıtlığının ardında bu yaklaşım yatmaktadır.

Sosyal politikaya, devletin düzenleyici rolüne ve sendikacılığa karşı bir başka kökten piyasacı saldırı ise, Milton Friedman'dan gelmiştir. Neoliberal öğretinin manifestosu olarak bilinen *Kapitalizm ve Özgürlük* kitabında Friedman, devletin rolünü; sadece piyasanın işleyişi için yasal çerçeveyi sağlamak ve hakem olmak şeklinde tanımlayarak aralarında sosyal sigorta programları, kamunun toplu konut yapımı gibi önlemler de olmak üzere devletin sosyal harcamalarına karşı çıkmaktadır. Friedman, sendikaların işgücü tekeli yaratarak piyasanın etkinliğini ve istihdamı azalttığını ve genel olarak çalışanların gelirlerini daha da eşitsiz hale getirdiğini iddia etmektedir (Friedman, 1988, 203-204). Friedman'ın 1960'lardan itibaren sendikalara ve düzenleyici devlete ilişkin olarak ileri sürdüğü eleştiriler pek çok muhafazakâr ve yeni liberal hükümetin esin kaynağı olmuş ve Friedmancı yeni istikrar politikaları 1980'li yıllarda sendikacılığı ve sosyal korumacılığı çok olumsuz etkilemiştir (Dereli, 1993, 10). Avusturya ve Chicago okullarının neoliberal görüşleri 1970'li yıllarda güç kazandı ve 1980'lerin başlarında Britanya'da Margaret Thatcher ve ABD'de Ronald Reagan yönetimlerinin

ekonomik ve sosyal politikalarını derinden etkiledi. 1980'li yıllar sonrasında sendikacılığın güç kaybetmesinde neoliberal politikaların güç kazanması önemli bir rol oynamıştır (Çelik, 2007).

Keynesyen-Fordist uzlaşma ya da "Altın Çağ" olarak adlandırılan dönem 1970'lerin iktisadi krizi ile birlikte sona ermiş ve bu uzlaşmaya dayalı, düzenlenmiş kapitalizm modelinin gözden düşmeye başlamasıyla Fordist birikim rejimi, yerini post-Fordist sermaye birikim rejimlerine, Keynesyen iktisat politikaları ise neoliberalizme bırakmaya başlamıştır. Bu politikalar temel olarak kamusal alanın daraltılması ve sosyal mevzuatın sınırlanması, kuralsızlaştırılması hedeflerini gütmüştür.

Keynesyen-Fordist modelin krizine karşı ortaya atılan neoliberal politikalar ve birikim rejimi arayışları karmaşık ve çelişkili özellikler göstermektedir. Gerçekten de bugün tek bir post-Fordizmden değil post-Fordizmlerden söz edilmekte ve bunlar birbirleriyle zıtlıklar taşımaktadır (Munck, 2003; Lipietz,1995). Fordizm sonrası arayışlar çeşitli ülkeler ve sektörlerde farklı biçimlere ve modellere bürünmektedir. Düzenleme okulunun kuramcılarından Alain Lipietz bu arayışları iki eksende tanımlar: Birinci eksen "katılıktan" esnekliğe doğru olup emek piyasasının örgütsüzleştirildiği ve parçalandığı bir durumu ifade etmektedir. Diğer eksen ise katılıktan katılımcılığa doğru uzanmaktadır. Bu eksende esneklik uygulamaları sosyal tarafların katılımıyla sınırları belirlenen uygulamalardır (1995, 2-3). Birinci eksen aslında işçiler için var olan sosyal koruyucu düzenlemelerin esnetilmesini, emek piyasalarının kuralsızlaştırılmasını öngörmektedir. İkinci eksen ise üretim organizasyonlarının farklılaştırılması temelinde, yeni bir uyum politikası önermektedir. Bir diğer anlatımla birinci yaklaşım dışsal emek piyasasını ve dışsallaştırmayı, ikinci yaklaşım ise içsel emek piyasasını, işletme içindeki iletişim, ilişki ve hiyerarşinin biçimini ifade etmektedir (Necef, 1996, 881).

Neoliberalizm, giderek artan bir biçimde krizin kaynağı olarak gördüğü işçi haklarına, sosyal haklara yönelmekte ve bu çerçevede çalışanların sosyal haklarını geriletmeyi, dışsallaştırmayı, kuralsızlaştırmayı gündeme getirmektedir. Krizin kaynağını refah devleti ve sosyal haklar olarak gören bu anlayış yeni düzenleme biçimini pür liberal bir anlayışla formüle etmektedir. 1970'lerin krizi ile birlikte düzenlenmiş kapitalizm yerini büyük öl-

çüde neoliberalizme bırakmış, sendikalar güç ve etkinlik kaybına uğramış ve çalışma ilişkilerinde esneklik talebi artmaya başlamıştır. Çeşitli ülkelerde çalışma mevzuatında yer alan ve çalışanları, sendikaları koruyan düzenlemelerin esnetilmesi ve gevşetilmesi gündeme gelmeye başlamıştır. Artan küresel rekabet ve düşen kâr oranları dikkatleri işçilik maliyetlerinin düşürülmesine çevirmiştir. İşçilik maliyetlerinin düşürülmesi bir yandan gelişmiş kapitalist ülkelerdeki çalışma mevzuatının esnetilmesi ve refah devletinin küçültülmesi çabalarına, öte yandan emek maliyetlerinin ucuz olduğu ülkelere sermaye göçüne, sosyal dampinge yol açmaya başlamıştır.

Neoliberalizmin Avrupa sosyal modeline yönelik eleştirilerinin özünde, sosyal koruma ile iktisadi etkinliğin bir arada olup olamayacağı sorusu yatmaktadır. ABD eski Merkez Bankası Başkanı Alan Greenspan, Avrupa modelini aşırı koruyucu mekanizmaları ile büyüme ve rekabet konusunda bir ayak bağı olarak nitelendirmektedir (2000). Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa sosyal sisteminin koruma seviyesinin ABD seviyesine çekilmesiyle yüzde beş oranında bir büyüme sağlanacağını, işsizliğin de yüzde üç oranında düşeceğini iddia etmektedir. IMF, sosyal korumanın iktisadi etkinliği sınırlayarak Kıta Avrupa'sı ekonomilerinin rekabet gücünü zayıflattığını ve Avrupa sosyal sisteminin ABD'deki sistem yönünde reformunun gerekli olduğunu ileri sürmektedir (IMF, 2003, 129-150). Ancak bu tarz değerlendirmelerin daha çok kısa dönemli göstergeleri kapsadığı, uzun dönemli bir perspektifi yansıtmadığı belirtilmektedir. Karşılaştırma "altın çağ"ın sona erdiği yıl kabul edilen 1973 ile 2003 dönemi için yapılacak olursa, Eurozone ülkelerinin performansının İngiltere ile aynı, ABD ile de başa baş olduğu görülecektir (Boltho, 2003, 5-7).

Sosyal korumanın ve sosyal politikanın iktisadi etkinliği azalttığı iddialarının bilimsel dayanakları oldukça şüpheli ve kanıtlanabilirlikleri tartışmalıdır. Her şeyden önce, güçlü sosyal koruma düzenlemelerine sahip Batı ve Kuzey Avrupa ülkelerinin, 2. Dünya Savaşı sonrasında ciddi ekonomik atılımlar gerçekleştirdikleri vurgulanmalıdır. Kapitalist ekonomilerin istikrarlı olduğu ve Keynesyen talep artırıcı politikaların uygulandığı refah devleti dönemlerinde, 1950 ile 1973 yılları arasında gelişmiş kapitalist ülkelerde kişi başına ortalama gelir önceki 130 yılın ortalamasına göre üç kat daha hızlı artmıştır (Munck, 2002, 24).

Bu durum sosyal korumanın en azından iktisadi kalkınmayı engellemediğinin delili olarak kabul edilebilir. Sosyal korumanın makro ekonomik ve istihdamı daraltıcı etkileri konusunda yeterli veri olmadığı (Blomeyer, 1997, 153), olan verilerin de metodolojik açıdan sosyal korumanın ekonomik etkinliği azalttığına ilişkin iddiaları kanıtlamaktan uzak olduğu belirtilmektedir (Bertola ve diğerleri, 2000, 57-72). Batı Avrupa ülkeleri ile ABD'nin feshe karşı koruma sistemlerini karşılaştıran bazı araştırmalar ise Batı Avrupa'nın mevcut sosyal koruma düzenlemelerinin firmaların kriz koşullarında hareket kabiliyetini engellemediğini ve sosyal korumanın iktisadi etkinlik ile çatışmadığını vurgulamaktadır (Houseman, 1994; Abraham ve Houseman, 1993).

Piyasa eksenli değerlendirmelerin aksine Avrupa sosyal modeli insanlığın umut ışığı olarak da değerlendirilmektedir. 1999-2012 yılları arasında ILO Genel Müdürlüğü yapan Juan Somavia "Dünyanın sosyal geleceği Avrupa'dadır; Avrupa sosyal modelini sürdürebilirse, bu dünyanın geri kalanı için bir umut ışığı olacak ve o zaman daha eşitlikçi bir küreselleşmenin kapısı açılacak" görüşünü dile getirmektedir (2003). Michel Albert ise sosyal modeller alanında yaşanan Avrupa-Amerika çatışması için şunları söylemektedir (2001, 29-30):

> Soğuk savaşın ardından, "ideolojilerin sonunun" ilan edildiği günlerden beri, artık tartışma konusu kalmadı diye yakınanlar umutsuzluğa kapılmasınlar. Aynı liberalizmin bağrında kapitalizmin iki hasım mantığını taşıyan ve aynı sistemden doğan iki modelin tahkim ettiği düşman kardeşlerin, Amerikan modeli ile Ren modelinin savaşı devam ediyor.

Berlin duvarının yıkılmasının hemen ardından Francis Fukuyama, Marksizmin dünya çapında muazzam bir iflas yaşadığını ileri sürmüş ve liberal Batı demokrasisini evrensel bir sistem, "tarihin sonu" olarak ilan etmişti (Fukuyama, ty., 97). Ancak aradan on yıl geçmeden küreselleşme ve liberalizm büyük sorunlar yaşamaya başlamıştır. Neoliberal sistem üst üste büyük ekonomik krizler (Güneydoğu Asya, Rusya, Meksika, Arjantin,

Brezilya, Türkiye ve 2008 Mortgage Krizi) ile sarsılırken, büyük çaplı şirket iflasları ve yolsuzluklar (Enron, Worldcom, Vivendi) bizzat neoliberal yaklaşımların etkili savunucularını daha ihtiyatlı davranmaya yöneltmiştir (Munck, 2002, 60-61). 1999'da Seattle'da Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) toplantısı büyük bir protesto ile engellenmiş, sendikaların da etkin bir biçimde katıldığı toplumun kendini korumaya yönelik yeni karşı hareketinin, neoliberalizm karşıtı eylemleri *Occupy* ve *Yüzde 99* hareketleri ile devam etmiştir. Polanyi'nin *Büyük Dönüşüm*'ünden yarım yüzyıl sonra bu kez küresel liberalizme karşı bir sosyal koruma hareketi başlamıştır.

Küresel kapitalizmin nimetlerinden en çok yaralananlardan finans spekülatörü George Soros küreselleşmenin 2. Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan refah devletini devre dışı bıraktığını, küreselleşmeyle birlikte sosyal güvenliğe ihtiyaç duyan insanlar ülkelerini terk edemezken, refah devletinin sınırladığı ve vergilendirdiği sermayenin kolaylıkla yer değiştirebildiğini belirtmektedir. Soros, kaynak dağılımının piyasaya bırakılması ve buna müdahale edilmesinin ekonominin verimliliğine darbe vuracağı fikrini, "piyasa köktenciliği" olarak tanımlamakta, piyasanın açık toplum için herhangi bir totaliter ideolojiden daha büyük tehdit olduğunu ifade etmektedir (Soros, 2003, 2-3). Soros'un küresel kapitalizme ilişkin eleştirileri, Polanyi'nin kendi kendine işleyen piyasaya karşı yönelttiği eleştirilerle büyük benzerlik taşımaktadır. 2008 küresel krizinin ardından liberal kapitalizmin ciddi bir biçimde sorgulanmaya ve eleştirilmeye başlandığı görülmektedir.

Bu dönemde, neoliberal yaklaşımların sosyal politikayı ve sendikaları zayıflatması nedeniyle küresel piyasanın yarattığı tahribat karşısında çalışanların kendilerini korumaları giderek zorlaşmış, kuralsızlaştırma ve esneklik uygulamalarının gelmiş olduğu düzey, sistemin geleceği açısından ciddi kaygılara yol açmaya başlamıştır. Eski IMF Başkanı Camdessus piyasaların acımasız olduğunu ve ayak uyduramayanı ezdiğini belirterek, bunu önlemek için sendikaların masada pazarlık güçlerini artırmaları gerektiğini vurgulama gereğini duymuştur (Camdessus, 2002). Eski ABD Çalışma Bakanı Robert Reich ise işçileri işten atma özgürlüğü anlamına gelen bir esnekleşmeyi şiddetle eleştirmektedir (ICEM, 1996, 46).

Üçüncü Bölüm

AB KARAR ORGANLARI VE KARAR SÜREÇLERİ

Savaşın yarattığı kaygı ve korkuların ardından güçlenen Birleşik Avrupa düşüncesi, 1950'li yıllarda altı Avrupa ülkesince (Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Almanya, Fransa ve İtalya) esas olarak güçlü bir Ortak Pazar yaratılması doğrultusunda yoğunlaşmıştır. Altı ülke ile başlayan bütünleşme süreci günümüzde neredeyse kıtanın tümüme yayılan 28 üye ülkeye ulaşmış ve 500 milyondan fazla Birlik yurttaşını kapsar hale gelmiştir.

Avrupa Birliği sosyal politikasının üretildiği AB organları ve karar süreçleri Birliğin sosyal politikasının anlaşılması açısından önem arz etmektedir. Ulusal üstü niteliği ağır basan AB karar organları ve karar süreçleri karmaşık ve kendine özgü özellikler göstermekte ve diğer uluslararası örgütlerden farklı oluşmakta ve işlemektedir.

AB'nin kurumsal yapısı ve karar süreçleri zaman içinde önemli değişimler yaşamıştır. Lizbon Antlaşmasına kadar birden çok topluluk ve eylem alanından oluşan karmaşık bir yapıya sahip AB'nin içinde yer alan örgütlerden ilki Paris Antlaşması (1951) ile kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğudur (AKÇT). Bunu Roma Antlaşması (1957) ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET-Eurotom) izlemiştir. Her üç topluluk, kurucu antlaşmalarında yer alan hükümler uyarınca, ayrı ayrı tüzel kişiliklere sahipti.

Lizbon Antlaşması öncesi bu üç topluluk birlikte Avrupa Toplulukları deyimiyle ifade edilmekteydi. Maastricht Antlaşması (1992) ile AET, Avrupa Topluluğu (AT) adını almış, yine 1992 yılında Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması ile de Avrupa Birliği kurulmuştur. Avrupa Birliği, Avrupa Toplulukları (AKÇT, AAET, AT) aracılığıyla izlenen hedef ve politikalar ile Avrupa Birliği Antlaşmasıyla getirilen iki yeni eylem alanının (ortak dışişleri ve güvenlik politikası ile adalet ve içişleri alanında işbirliği) kapsadığı hedef ve politikaları bir bütün olarak ifade etmekteydi. Lizbon Antlaşması ile bu karmaşık yapıya son verilmiş ve tek bir tüzel kişilikten oluşan Avrupa Birliği

oluşturulmuştur. Avrupa Topluluğu ve Topluluk ifadelerinden vazgeçilmiş ve bunun yerini Avrupa Birliği ve Birlik kavramları almıştır.

Avrupa Birliği Antlaşmaları

Avrupa Birliği'ni oluşturan antlaşmalar, başlangıçta 1951 yılında Paris'te imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma ve 1957 yılında Roma'da imzalanan Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu Kuran Antlaşma olmak üzere üç antlaşmadan oluşmaktaydı. Kurucu antlaşmalar olarak da bilinen bu belgelere, 1992'de Maastricht'te imzalanan ve 1993'te yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması da katılmıştır. Söz konusu antlaşmalardan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma, 50 yıllık bir süre için kabul edilmiş olduğu için 23 Temmuz 2002 tarihinde sona ermiştir. AKÇT kuruluş antlaşmasında yer alan 50 yıllık süreyi tamamladığı için 2001'de sona ermiş, ancak antlaşmanın hükümleri AB müktesebatına aktarılmıştır.

Kurucu antlaşmalarda çeşitli tarihlerde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin belli başlıları yürürlüğe giriş tarihleri itibariyle şunlardır: Tek Avrupa Senedi (1987), Avrupa Birliği Antlaşması (1993), Amsterdam Antlaşması (1999), Nice Antlaşması (2003) ve Lizbon Antlaşması (2009). Kurucu antlaşmaların en önemlisi olan Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma (Roma), hem adı hem de içeriği açısından çeşitli değişikliklere uğramıştır.

Avrupa Birliği Antlaşmasıyla (Maastricht), Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın adı Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma olarak değiştirilmiştir. Lizbon Antlaşması ise, Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma'nın adını Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA) olarak değiştirmiştir. Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu Kuran Antlaşma ise, aynı isimlerle yürürlüktedir. Lizbon Antlaşması ile yasal bağlayıcılık kazanan AB Temel Haklar Şartı ise bir diğer AB Antlaşması olarak kabul edilmelidir. Böylece halen yürürlükte olan dört temel AB Antlaşması söz konusudur:

1. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA, *Treaty on the Functioning of the European Union*, TFEU)

2. Avrupa Birliği Antlaşması (ABA, *Treaty on European Union*, TEU)
3. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu Kuran Antlaşma (*Treaty Establishing the European Atomic Energy Community*)
4. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*)

Kuruluş aşamasında Avrupa Toplulukları, Avrupa Topluluğu veya Topluluk olarak ifade edilen Avrupa bütünleşme sürecinin resmi adı, AB'nin tüzel kişilik kazanmasıyla birlikte artık Avrupa Birliği veya Birlik olmuştur.

Temel Organlar ve Danışma Organları

Avrupa Birliği üye ülkelerinin ulusal egemenliklerinin tamamen ve kısmen devrini gerektiren temel ortak politikalarına ilişkin kararlar hükümetler arası konferanslarda alınır ve hükümetler tarafından imzalanan ve onaylanan antlaşmalarla şekillendirilir. Bu antlaşmalarda yer alan hedeflere ulaşmak için gerekli olan ikincil ortak politikalar ise antlaşma ile oluşturulan ortak organlar tarafından oluşturulur. Hükümetlerin temel aktör olduğu hükümetler arası işbirliği temelinde kurulan bir örgütün tersine, AB gibi çokuluslu ve ulus üstü bir bütünleşme sürecinde hükümetler oyunu perde arkasından yönetir ve sahneyi temsilcilerine bırakırlar (Moussis, 2004, 52).

Lizbon Antlaşmasıyla değişen Avrupa Birliği Antlaşmasının 13. maddesine göre AB'nin kurumsal organları Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi (the European Council), Konsey (Bakanlar Konseyi), Avrupa Komisyonu, Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Merkez Bankası ve Sayıştaydan oluşmaktadır. Avrupa Konseyi Lizbon Antlaşması ile tam yetkili bir organ olarak tanımlanmıştır. Bu yedi organ içinde ilk beşi temel organlar, karar sürecini elinde tutan ve AB'yi yöneten organlar olarak kabul edilmektedir (Moussis, 2014). Aynı maddeye göre Parlamento, Konsey ve Komisyona danışmanlık faaliyetini yürüten Ekonomik ve Sosyal Komite (ESK) ile Bölgeler Komitesi yardımcı olacaktır. Böylece AB'nin kurumsal yapısı yedisi temel ikisi danışmanlık olmak üzere toplam dokuz organdan oluşmaktadır.

Avrupa Parlamentosu

Avrupa Parlamentosu (AP), Konsey ile birlikte, yasama ve bütçe yapma işlevleri ile antlaşmalarda öngörülen koşullara uygun olarak, siyasi denetim ve danışma işlevlerini yerine getirir. Parlamento ayrıca komisyon başkanını seçer. Avrupa Parlamentosu, Birlik vatandaşlarının temsilcilerinden oluşur. Üyelerin sayısı, başkan hariç, 750'yi geçemez (750+1). Vatandaşların temsili, üye devlet başına en az altı üye olmak kaydıyla, azalan şekilde orantılı olarak sağlanır. Hiçbir üye devlet 96'dan fazla sandalyeye sahip olamaz (Tablo 8). Avrupa Parlamentosu üyeleri, beş yıllık bir dönem için doğrudan genel seçimle, serbest ve gizli oyla seçilir. Avrupa Parlamentosu, üyeleri arasından başkanını ve başkanlık divanını seçer. Avrupa Parlamentosu 1979 yılından bu yana üye ülkelerde beş yılda bir yapılan doğrudan seçimlerle oluşmaktadır (ABA, madde 14). Ancak AP seçimlerine katılım oranının düşük olduğu gözlenmektedir. Örneğin Haziran 2014 seçimlerine katılım yüzde 42,5 oranında kalmıştır. Bu oran ulusal parlamento seçimlerine katılım oranlarının oldukça altındadır. AP seçimlerine katılımın düşük olması AB vatandaşlarının Parlamentonun gücüne ve etkinliğine dair önemli kuşkuları olduğunu göstermektedir. Ulusal parlamento üyeliği ile AP üyeliği birlikte yürütülemez. Daha önce ulusal parlamentolardan saptanan üyelerden oluşan Parlamentonun doğrudan seçimlerle oluşmasına İngiltere ve Danimarka karşı çıkmıştır (Bainbridge, 2000, 238).

Doğrudan seçim mekanizması nedeniyle Avrupa Parlamentosu dünyadaki tek gerçek çok uluslu meclistir ve Avrupa bütünleşme sürecinde giderek artan bir rol oynamaktadır. Kurucu antlaşmaların ilk hallerinde parlamentonun işlevi sadece danışmanlık iken, günümüzde özellikle yasama ve bütçe alanlarında rolü giderek artmaktadır. Günümüzde parlamento yasama, siyasi, denetim ve bütçe işlevlerini yerine getirmektedir (Moussis, 2014). Avrupa Parlamentosu giderek gerçek bir parlamentoya yaklaşmakla birlikte en önemli eksiği, ulusal parlamenter sistemlerdeki gibi kendisine karşı sorumlu olacak bir hükümeti seçemiyor olmasıdır (Borchardt, 2010, 48). Ancak Avrupa Parlamentosunun AB yasama sürecindeki rolü kayda değer bir biçimde artmış durumdadır. Olağan yasama usulü düzeyinde ortak karar sürecinin yoğunlaşması Parlamentoyu Konseye eş-yasama organı durumuna getirmiştir (Borchardt, 2010, 49).

Tablo 8. Avrupa Parlamentosu Üye Dağılımı (Haziran 2014 Seçimleri Sonrası)

Ülke	Üye Sayısı
Almanya	96
Fransa	74
İtalya	73
Birleşik Krallık	73
İspanya	54
Polonya	51
Romanya	32
Hollanda	26
Belçika, Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Macaristan ve Portekiz	21
İsveç	20
Avusturya	18
Bulgaristan	17
Danimarka, Slovakya ve Finlandiya	13
İrlanda, Hırvatistan ve Litvanya	11
Letonya ve Slovenya	8
Kıbrıs, Estonya, Lüksemburg ve Malta	6
Toplam: 28	751

Kaynak: Avrupa Parlamentosu resmi internet sitesi. http://www.europarl.europa.eu (1 Ağustos 2014)

Parlamento, ağustos hariç, her ay bir hafta süreyle toplanmaktadır. Avrupa Parlamentosunda birlik ölçekli siyasi partiler bulunmaktadır. Parlamento üyeleri çeşitli ülkelerden üyeleri olan bu partilere katılmaktadır. Birlik düzeyinde siyasi parti kurmak antlaşmayla tanınmış bir haktır. ABA'nın 10. maddesine göre Avrupa düzeyindeki siyasi partiler, Avrupa siyasi bilincinin oluşturulmasına ve birlik vatandaşlarının iradesinin ifade edilmesine katkıda bulunurlar. Avrupa Parlamentosunda temsil edilen siyasi partiler ve temsil güçleri Tablo 9'da yer almaktadır.

Avrupa Konseyi (Zirve)

Avrupa (Birliği) Konseyi (Zirve) Avrupa Birliği'nin inşa faaliyetinin mimarıdır (Avrupa Konseyi ile –The Council of Europe[1]– karıştırılmaması

1 *Council of Europe* (Avrupa Konseyi–1949) ile *Council of Ministers* (Bakanlar Konseyi) ve *European Council* (AB Konseyi, AB Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi) sık sık karışıklık yaratmaktadır. Avrupa Konseyi ile AB iki ayrı örgüttür. Avrupa Konseyi 5 Mayıs 1949 tarihinde on Avrupa ülkesi tarafından

Tablo 9. Avrupa Parlamentosundaki Siyasi Partiler (Haziran 2014)

Parti	Üye	Oran
Avrupa Halk Partisi/Hıristiyan Demokratlar (EPP)	221	29,4%
Sosyalist ve Demokratların İlerici İttifakı (S&D)	191	25,4%
Muhafazakar ve Reformistler (ECR)	70	9,3%
Avrupa İçin Demokrat ve Liberallerin İttifakı (ALDE)	67	8,9%
Avrupa Birleşik Solu/Kuzey Yeşil Solu (GUE/NGL)	52	6,9%
Yeşiller/Avrupa Özgür İttifakı (Greens/EFA)	50	6,7%
Özgürlüğün Avrupa'sı ve Doğrudan Demokrasi Grubu (EFDD)	48	6,4%
Siyasi Gruplara Bağlı Olmayanlar (NI)	52	6,9%

Kaynak: http://www.europarl.europa.eu/portal/en (1 Ağustos 2014).

için Zirve olarak ifade edilecek). Birliğe gelişimi için gerekli itici gücü sağlar, siyasal yol haritasını oluşturur ve inşa sürecinin en önemli sorunlarını ele alarak çözüme kavuşturur. AB liderleri arasında serbest ve gayri resmi bir görüş alışverişi forumu olarak işlev görür ve AB'nin yasama organlarından olan Bakanlar Konseyinde açmaza giren siyasal ve ekonomik sorunlar liderler zirvesi olan Konseyde çözüme kavuşturulur (Moussis, 2004, 52-53). Avrupa (Birliği) Konseyi (the European Council) 1960'larda gayri resmi zirve toplantıları şeklinde başladı. 1974 Paris Zirvesinde Avrupa Konseyi olarak tanımlandı ve yılda üç kez toplanması kararlaştırıldı. O zamandan beri Avrupa Konseyi (Zirve), AB'nin temel organlarından biri haline geldi. AB Konseyi devlet ve hükümet başkanları ile AB Konseyi başkanı ve komisyon başkanından oluşur ve kural olarak yılda en az iki kez toplanır. Ancak gerekli olduğunda özel toplantılar yapabilir. Antlaşmalarda aksine hüküm olmadığı durumlarda Konsey oybirliği ile karar alır. Konseyde ülkeleri resmi olarak bağlayan yasalar kabul edilmez, bunun yerine temel politikaların belirlendiği bildiriler (sonuçlar) yayınlanır. Bu sonuçlar hukuken (teknik olarak) bağlayıcı olmasa da tartışma götürmez bir siyasal öneme sahiptir.

(Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İsveç, İtalya, Lüksemburg ve Norveç) hükümetler arası bir örgüt olarak kuruldu. Bu ülkeleri Ağustos 1949'da Yunanistan ve Türkiye izledi. 2014 itibariyle 28'i Avrupa Birliği (AB) üyesi olmak üzere toplam 47 üyesi olan Avrupa Konseyi 820 milyon insanı kapsayan oldukça yaygın bir örgüttür. *European Council* bir AB organı olup hükümetler arası bir zirve niteliğindedir. Bakanlar Konseyi ise Avrupa Parlamentosu ile birlikte yasama yetkisi kullanan bir AB organıdır.

Nitekim bu zirvelerde kabul edilen temel politikalar daha sonra bağlayıcı hukuksal metinler halini alır. Konsey özellikle ekonomik ve parasal birlik, Avrupa Para Sistemi, Avrupa Parlamentosu seçimleri ve çeşitli yeni üyelik sorunlarını yönetir. Lizbon Antlaşması ile daha önce var olan dönüşümlü ulusal dönem başkanlığı sisteminden farklı olarak AB yetkisine sahip 2,5 yıl tam zamanlı görev yapacak bir konsey başkanlığı makamı oluşturuldu. Konsey tarafından nitelikli oy çokluğu ile seçilen konsey başkanının görevleri konsey toplantılarının hazırlanması ve sonuçların takibi ile dış politika ve güvenlik politikası konularında yapılan uluslararası toplantılarda AB'nin temsilinden oluşmaktadır (Borchardt, 2010, 53).

Konsey (Bakanlar Konseyi)

Konsey, (*the Council*) her üye devletin, temsil ettiği üye devlet hükümetini taahhüt altına sokabilecek ve oy kullanabilecek bakan düzeyindeki bir temsilcisinden oluşur. Bu nedenle Bakanlar Konseyi olarak da bilinir. Kurucu antlaşmaların ilk halinde Konsey tek yasama organı durumundaydı. Bu, Birliğin demokratikliği açısından ciddi bir sorun oluşturuyordu. Ancak sonraki yıllarda antlaşmalarda yapılan değişikliklerle Avrupa Parlamentosu da karar alma süreçlerinin bir parçası haline geldi ve sonuç olarak Konsey AB'nin iki yasama organından biri haline geldi. Konsey, Avrupa Parlamentosu ile birlikte, yasama ve bütçe işlevlerini yerine getirir. Konsey, antlaşmalarda öngörülen koşullara uygun olarak, politika belirleme ve koordinasyon işlevlerini yürütür.

Konsey gündemindeki konulara bağlı olarak üç değişik biçimde karar almaktadır: 1) Basit çoğunluk (15 üye devletin lehte oyu ile), 2) Nitelikli çoğunluk ve 3) Oy birliği. Konsey, antlaşmalarda aksi öngörülmedikçe nitelikli çoğunlukla hareket eder. Nitelikli çoğunluk, 1 Kasım 2014 tarihinden itibaren, Konsey üyelerinin en az on beşinin dahil olduğu, Birlik nüfusunun en az yüzde 65'ini oluşturan üye devletleri temsil eden Konsey üyelerinin en az yüzde 55'inin oyu olarak tanımlanır. Nitelikli çoğunluğun sağlanmamış sayılması için, bloke edici azınlık en az dört Konsey üyesinden oluşmalıdır. 31 Ekim 2014'e kadar komisyondan gelen önerilerin kabulü için Birlik nüfusunun en az yüzde 62'sini temsil eden üye devletlerin top-

lam oylarının yüzde 74'ü gerekliydi (345'in 255'i). Komisyonun bir önerisi olmaması durumunda ise üye devletlerin en az üçte ikisini temsil eden 255 oy gereklidir.

Konsey, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın 236. maddesi uyarınca kabul edilecek farklı oluşumlar halinde toplanır. Genel İşler Konseyi, farklı Konsey oluşumlarının çalışmaları arasında tutarlılığı sağlar. Genel İşler Konseyi, Avrupa Birliği Zirvesi başkanı ve Komisyon ile irtibat halinde, Zirve toplantılarını hazırlar ve bunların takibini sağlar. Dışişleri Konseyi, Zirve tarafından belirlenen stratejik yönlendirici ilkeler temelinde, Birliğin dış eylemlerini şekillendirir ve Birlik eyleminin tutarlılığını sağlar. Üye devlet hükümetlerinin daimi temsilcilerinden oluşan bir komite (COROPER), Konseyin çalışmalarını hazırlamaktan sorumludur. Konsey taslak bir yasama tasarrufu üzerinde görüşürken ve oylama yaparken kamuya açık olarak toplanır. Bu doğrultuda, her Konsey toplantısı, sırasıyla, Birliğin yasama tasarruflarına ve yasama dışı faaliyetlerine ilişkin görüşmelerin yapıldığı iki bölümden oluşur. Bakanlar Konseyindeki oy dağılımı Tablo 10'da görülmektedir.

Tablo 10. Bakanlar Konseyinde Ülkelerin Oy Ağırlığı (Ağustos 2014)

Ülke	Oy
Almanya, Fransa, İtalya, Birleşik Krallık	29
İspanya, Polonya	27
Romanya	14
Hollanda	13
Belçika, Çek Cumhuriyeti, Yunanistan, Macaristan, Portekiz	12
Avusturya, Bulgaristan, İsveç	10
Hırvatistan, Danimarka, İrlanda, Litvanya, Slovakya, Finlandiya	7
Kıbrıs, Estonya, Letonya, Lüksemburg, Slovenya	4
Malta	3
Toplam	352

Avrupa Komisyonu

Avrupa Komisyonu (*the European Commission*) idare, icra, yasama ve yargı alanlarındaki yetki ve sorumluluklarıyla uluslararası bürokrasiler arasında biricik yapıdır (Bainbridge, 2000, 194). Hükümetlere karşılık gelen bir

organ olup Konseyin aldığı kararları uygulayan Komisyon, Topluluğun dört temel organı içinde, en açık ulusal üstü yetkileri elinde tutan organdır. Komisyonun bürokratik, bağımsız ve ulus üstü niteliği ağır basar (Karluk, 2014).

Komisyonun yapısı, seçimi ve yetkileri AB Antlaşmasının 17. maddesinde düzenlenmiştir. Komisyon, koordinasyon, yürütme ve yönetim işlevlerini yerine getirir. Antlaşmaların ve kurumlar tarafından antlaşmalara dayanarak kabul edilen tedbirlerin uygulanmasını sağlar. Avrupa Birliği Adalet Divanının denetiminde Birlik hukukunun uygulanmasını gözetir. Komisyon antlaşmalara üye devletler tarafından uyulup uyulmadığını denetler ve üye ülkeleri Adalet Divanına sevk edebilir. Komisyon, bütçeyi uygular ve programları yönetir. Ortak dışişleri ve güvenlik politikası ile antlaşmalarda öngörülen diğer durumlar haricinde, Birliğin dış temsilini sağlar. Kurumlar arası anlaşmaların yapılması amacıyla, Birliğin yıllık ve çok yıllı programlama çalışmalarını başlatır.

AB içinde karar önerileri hazırlamada tek yetkili organ Komisyondur. Yasama sürecini başlatan komisyon bu yetkiyle tasarıları hazırlayıp Konsey ve Parlamentoya sunar. Birliğin yasama tasarrufları, antlaşmalarda aksi öngörülmedikçe, ancak Komisyonun önerisi üzerine kabul edilebilir. Diğer tasarruflar, antlaşmalarda öngörülmesi halinde Komisyonun önerisi üzerine kabul edilir. Ancak ABA'nın 11. maddesine göre kayda değer sayıdaki üye devletten en az bir milyon birlik vatandaşı, antlaşmaların uygulanması amacıyla birliğin bir hukuki tasarrufunun gerekli olduğunu düşündükleri konularda, Avrupa Komisyonu'nu yetkileri çerçevesinde her türlü uygun öneriyi sunmaya davet etme girişiminde bulunabilir.

Komisyonun görev süresi beş yıldır. Üyeleri, genel yeterlilikleri ve Avrupa idealine bağlılıkları esas alınarak, bağımsızlıkları şüphe götürmeyen kişiler arasından seçilirler. Komisyon, görevlerini yerine getirirken tamamen bağımsızdır. Komisyon üyeleri, herhangi bir hükümetten veya başka bir kurum, organ, ofis veya birimden talimat isteyemez veya alamazlar. 17. maddeye göre 31 Ekim 2014 tarihine kadar her üye devletin birer vatandaşından oluşan Komisyon, 1 Kasım 2014 tarihinden itibaren, üye devlet sayısının üçte ikisine karşılık gelen sayıda üyeden oluşur. Ancak Avrupa Konseyi (Zirve) oybirliği ile bu durumu değiştirme yetkisine sahiptir. Nitekim Zirvenin kararı

mevcut uygulamanın (her üye ülkeden bir üye) devam etmesi yönünde olmuştur.[2] Komisyon üyeleri, üye devlet vatandaşları arasından üye devletlerin tümünün demografik ve coğrafi yelpazesini yansıtacak şekilde, üye devletler arasında mutlak surette uyulacak bir eşit rotasyon sistemi temelinde seçilir.

Avrupa Konseyi (Zirve), Avrupa Parlamentosu seçimlerini göz önünde tutarak ve gerekli istişarelerde bulunduktan sonra, Avrupa Parlamentosu'na, komisyon başkanlığı için nitelikli çoğunlukla bir aday önerir. Bu aday, Avrupa Parlamentosu tarafından üye tam sayısının çoğunluğuyla seçilir. Bu aday için çoğunluğun sağlanamaması durumunda, Zirve nitelikli çoğunlukla hareket ederek, Avrupa Parlamentosu tarafından aynı usule göre seçilecek yeni bir adayı bir ay içinde önerir.

Konsey (Bakanlar), seçilen başkan ile mutabakat halinde, Komisyon üyesi olarak atanmasını önerdiği diğer kişilerin listesini kabul eder. Komisyon üyeleri üye devletlerin önerileri temelinde seçilir. Başkan, Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi ve Komisyonun diğer üyeleri, heyet olarak Avrupa Parlamentosu'nun onayına sunulur. Komisyon, onay temelinde, Avrupa Konseyi (Zirve) tarafından nitelikli çoğunlukla atanır. Komisyon, Avrupa Parlamentosu'na karşı heyet olarak sorumludur. Avrupa Parlamentosu, Komisyon hakkında bir güvensizlik önergesi oylayabilir. Böyle bir güvensizlik önergesinin kabul edilmesi halinde, Komisyon üyeleri toplu olarak istifa eder.

Avrupa Birliği Adalet Divanı

Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) AB'nin en yüksek yargı organıdır. Adalet Divanının iki temel işlevi vardır. Bunlar AB kurumlarının ve üye ülke hükümetlerinin işlem ve eylemlerinin Birlik Antlaşmaları ile uyumlu olup olmadıklarını denetlemek ve ulusal mahkemelerin talebi üzerine AB hukukunda yer alan hükümlerin yorumlanması (Karluk, 2014, 460). Temel görevleri, Birlik hukukunun işlemesini güvenceye almak, üye devletler arasındaki ve üye devletlerle Birlik ve organların kendi aralarındaki sorunları çözmek

2 2014 yılından itibaren Komisyonun üye sayısının her ülkeden bir temsilci şeklinde değil, üye devletlerin üçte ikisinden oluşması şeklinde anlaşılmıştı ve rotasyon sistemi başlayacaktı. Ancak 18-19 Haziran 2009'da toplanan Birlik Zirvesi (Avrupa Konseyi) Lizbon Antlaşması ile kendisine verilen yetkiyi kullanıp Komisyonun her devletten bir üye şeklinde devam etmesine karar verdi. Bu karar Lizbon Antlaşmasının kabulü için ikinci kez referandum düzenleyen İrlanda'nın talebini yerine getirmiş oldu (Borchardt, 2010. 62).

ve bireysel hakları korumaktır. Avrupa Birliği Adalet Divanı, antlaşmaların yorumlanmasında ve uygulanmasında hukuka riayet edilmesini sağlar.

ABAD, Adalet Divanı, genel mahkeme ve uzmanlık mahkemelerinden oluşur. Divan iki düzeyli yargılama sisteminden oluşur. Üst mahkeme Adalet Divanıdır (Court of Justice), genel mahkeme ilk derece mahkemesidir. Ayrıca belirli alanlardaki işlemlerin ilk aşamasında karar vermek ve spesifik alanlardaki prosedürü yürütmek üzere genel mahkemelere uzmanlaşmış mahkemeler eklenebilir.

Adalet Divanında, her üye devletten bir yargıç bulunur. Adalet Divanına hukuk sözcüleri (savcılar) yardımcı olur. Genel mahkeme, her üye devletten en az bir yargıçtan oluşur. Böylece genel mahkeme üyelerinin sayısı üye devletlerden fazla olabilir. Yargıçlar ve hukuk sözcüleri bağımsızlıkları şüphe götürmeyen kişiler arasından seçilirler. Üye devlet hükümetlerinin ortak iradesiyle altı yıl için atanırlar. Görev süresi dolan hakimler ve hukuk sözcüleri yeniden atanabilirler.

Avrupa Birliği Adalet Divanı, antlaşmalara uygun olarak;

a) bir üye devlet, Birlik kurumu veya gerçek ya da tüzel kişiler tarafından açılan davalar hakkında karar verir,

b) üye devlet mahkemelerinin talebi üzerine, Birlik hukukunun yorumlanması veya Birlik kurumları tarafından kabul edilen tasarrufların geçerliliği hakkında ön karar verir,

c) antlaşmalarda öngörülen diğer durumlarda karar verir.

Divanın kararları kesindir ve temyiz edilemez. Divan kararlarının kesin yaptırım gücü vardır. Divanın verdiği karar, AB içinde son mahkeme kararı olarak her yurttaşı ve devleti bağlar. Bu kararların gereğini yerine getirmekten kaçınmak mümkün değildir (Karluk, 2014, 465).

Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi

Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi (the European Economic and Social Committee, EESC, AESK) bir danışma organı olarak, 1957'de Roma Antlaşması ile kurulan Komitenin bileşim ve görevleri ABİHA'nın 300 ile 304. maddeleri arasında düzenlenmiştir. 300. madde ile Birliğin iki danışma organından biri olarak tanımlanan Ekonomik ve Sosyal Komite işveren ve işçi

örgütlerinin temsilcileriyle, özellikle sosyo-ekonomik, yurttaşlık, mesleki ve kültürel alanlardaki diğer sivil toplum temsilcilerinden oluşur. 2014 itibariyle 28 ülkeden gelen 353 üyeden oluşan Komite üyeleri, üye ülkelerdeki işçi, işveren ve diğer çıkar gruplarının temsilcilerinden oluşur. Komite üyeleri üye ülkeler tarafından aday gösterilir ve Konsey (Bakanlar Konseyi) tarafından atanırlar. Komite üyelerinin farklı çıkar grupları tarafından değil, hükümetler tarafından önerilmesi, Komitenin meşruiyeti bakımından ciddi ve düzeltilmesi gereken bir kusur olarak görülmektedir (Moussis, 2004, 57). Üye ülkelerin Komitede temsili nüfuslarına göre değişmektedir (Tablo 11).

Tablo 11. Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi Üye Dağılımı (2014)

Ülke	Üye
Almanya, Fransa, İtalya ve Birleşik Krallık	24
İspanya ve Polonya	21
Romanya	15
Belçika, Yunanistan, Hollanda, Portekiz, Avusturya, İsveç, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Bulgaristan	12
Hırvatistan, Danimarka, İrlanda, Finlandiya, Litvanya ve Slovakya	9
Estonya, Letonya ve Slovenya	7
Lüksemburg ve Kıbrıs	6
Malta	5

Antlaşma hükümlerine göre Komite üyeleri, hiçbir talimatla bağlı değildir ve görevlerini Birliğin genel çıkarları doğrultusunda tam bir bağımsızlık içinde yerine getirirler.

Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, oybirliğiyle hareket ederek, Komitenin oluşumunu belirleyen bir karar kabul eder. Komite üyeleri, beş yıllık bir süre için atanır. Konsey, her üye devletin önerisine uygun olarak hazırlanan üye listesini kabul eder. Komite, Avrupa Parlamentosu, Konsey veya Komisyonun talebi üzerine başkanı tarafından toplantıya çağrılır. Komite, kendi inisiyatifiyle de toplanabilir.

Avrupa Parlamentosu, Konsey veya Komisyon, antlaşmalarda belirtilen durumlarda Komiteye danışır. Bu kurumlar, ayrıca gerekli gördükleri her durumda Komiteye danışabilirler. Komite de gerekli gördüğü hallerde kendi inisiyatifiyle görüş bildirebilir. Komite kararları çoğunlukla alınmaktadır.

Komite Birliğin karar mekanizması içinde ayrı bir yere sahiptir. Antlaşmalara göre Parlamento, Konsey ve Komisyon, Komiteye danıştıktan sonra harekete geçer. Komitenin temel faaliyetleri Avrupa Birliği'nin temel kurumlarına (Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon) tavsiyelerde bulunmak, AB'nin üç temel kurumunun talebi üzerine görüş bildirmek, kendi inisiyatifiyle görüşler açıklamak; yorumlayıcı ve açıklayıcı görüş bildirmek şeklinde gruplandırılabilir. Bir forum rolü oynayan Komitenin karar ve görüşleri Birlik organları açısından bağlayıcı değildir. Bu durum Komitenin etkinliği açısından ciddi bir sorundur.

Komite üç gruptan oluşmaktadır: İşveren Grubu, Çalışanlar Grubu ve Diğer Çıkar Grupları.

İşveren Grubu (Grup 1): 117 üyeden oluşan bu grup Avrupa'nın beş büyük işveren örgütü ile (BUSINESSEUROPE, CEEP, EUROCHAMBRES, EuroCommerce ve UEAPME) yakın işbirliği içindedir. Komite üyelerinin bir kısmı bu örgütlerin yönetim kademelerinde de yer almaktadır. İşveren grubunda kamu işveren temsilcileri de yer almaktadır.

Çalışanlar (İşçi) Grubu (Grup 2): Halen 121 üyeden oluşan grup ulusal sendika merkezleri, konfederasyonlar ve sektörel federasyonların temsilcilerinden oluşur. 80'den fazla sendikal örgütü temsil eden grubun üyelerinin ezici çoğunluğu Avrupa Sendikalar Federasyonu (ETUC) veya onun sektörel örgütlerinin üyesidir.

Farklı Çıkar Grupları (Grup 3): Halen 108 üyeden oluşan üçüncü grubun kimliği işçi ve işveren gruplarından farklı olarak geniş bir yelpazeye yayılır. Grup üyeleri arasında çiftçi örgütleri, küçük işveren ve esnaflar, profesyonel meslekler, sosyal ekonomi aktörleri (kooperatif, vakıf ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlar), tüketici örgütleri, çevre örgütleri, aileleri temsil eden örgütler, engellilerin temsilcileri, gönüllü kuruluşlar, tıbbi, hukuki, bilimsel ve akademik topluluklar yer alır (EESC, 2014).

Avrupa Merkez Bankası

Ekonomik ve Parasal Birlik çerçevesinde Maastricht Antlaşması ile Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (AMBS) ve Avrupa Merkez Bankası (AMB) kuruldu. Avrupa Merkez Bankası ve Avro kullanan üye ülkelerin

merkez bankaları Avro sistemini oluşturur. AMBS, AMB ve ulusal merkez bankalarından oluşur ve AMB karar organları tarafından yönetilir. AMB Yönetim Kurulu ilke olarak bütün üye ülkelerin merkez bankası başkanlarından oluşur. Ancak Avro kullanmayan ülkeler AMB yönetiminde yer almazlar. AMB'nin temel görevleri fiyat istikrarını sürdürmek ve bu hedefe halel gelmeksizin Birliğin genel ekonomik politikalarını desteklemek olarak saptanmıştır. Tüzel kişiliğe sahip olan AMB, Avro bölgesi için banknot basma yetkisine sahiptir.

AMB'nin bağımsızlığı antlaşma ile garanti edilmiştir. AMB antlaşma ile kendine tanınan yetkileri kullanırken bağımsız hareket etmektedir. Avrupa Merkez Bankası, ulusal merkez bankaları veya bunların karar organlarının üyeleri, kendilerine verilen yetkileri kullanırken ve görev ve sorumlulukları yerine getirirken, Birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarından, üye devlet hükümetlerinden ya da diğer herhangi bir organdan talimat isteyemez veya alamaz. Birlik kurum, organ, ofis veya ajansları ve üye devlet hükümetleri, bu ilkeye uymayı ve AMB veya ulusal merkez bankalarının karar organlarının üyelerini, görevlerini yerine getirirken etkilememeyi taahhüt ederler (ABİHA, madde 130).

Avrupa Merkez Bankasına tanınan bağımsızlık ve fiyat istikrarının temel hedef olarak saptanması diğer hedeflerin bu hedefe zarar vermeksizin dikkate alınacağına dair kural, sosyal politikalar açısından ciddi bir kısıt oluşturmaktadır. Bu nedenle Avrupa Merkez Bankası sosyal politikanın celladı olarak eleştirilmektedir (Dayen, 2014). Avrupa sendikaları AMB tarafından izlenen politikaları Birliğin temel ilkelerinin altını oymakla ve sürdürülebilir bir kalkınmayı sağlamakta başarısız olmakla suçlamaktadır (EPSU, 2014).

Diğer Organlar

Bölgeler Komitesi: Avrupa Birliği'nin Ekonomik ve Sosyal Komite ile birlikte iki danışma organından biridir. Bölgeler Komitesi, bölgesel ve yerel organların, seçimle gelmiş bölgesel veya yerel yetki sahibi temsilcilerinden veya seçilmiş bir meclise karşı siyasi olarak sorumlu olan temsilcilerinden oluşur (ABİHA, madde 300).

Avrupa Sayıştayı: Sayıştay, Birlik genel bütçesinin dış denetiminden sorumludur. Her üye devletten bir temsilciden oluşur.

AB Karar Süreçleri, İlkeleri ve Sorunları

Karar Süreçleri

Lizbon Antlaşması ile olağan yasama usulü (*ordinary legislative prodecure*) kabul edilmiştir (ABİHA, madde 289). Olağan yasama usulü, Komisyonun önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından bir tüzük, yönerge veya kararın ortaklaşa kabulünü ifade etmektedir. İkinci yasa yöntemi ise özel yasama yöntemidir (special legislative procedure). Buna göre antlaşmalarda öngörülen belirli durumlarda, bir tüzük, yönerge veya kararın, Konseyin katılımıyla Avrupa Parlamentosu tarafından veya Avrupa Parlamentosu'nun katılımıyla Konsey tarafından kabulü, özel yasama yöntemini oluşturur.

AB'de Üç Temel Yetki Alanı ve Tipi

AB'nin işleyişinde, AB organları için üç yetki tipi söz konusudur. Paylaşılmayan (*exclusive competences*) yetkiler. AB bu alanlarda tek başına bağlayıcı işlem ve mevzuat oluşturma hakkına sahiptir. Gümrük birliği, iç pazarın işleyişi için gerekli rekabet kurallarının oluşturulması, para politikası (Euro), ortak balıkçılık politikası altında deniz biyolojik kaynaklarının korunması ve ortak ticaret politikası münhasıran AB'ye ait yetkilerdir (ABİHA, madde 3).

İkinci yetki alanı paylaşılan yetkilerdir (*shared competences*, ABİHA, madde 4). Bu yetki kategorisinde Birlik ve üye devletler bağlayıcı işlemler yapabilirler. Ancak üye devletler AB'nin kendi yetkisini kullanmadığı ve kullanmamaya karar verdiği durumlarda bu yetkiyi kullanabilirler. Bu alanlar arasında, iç pazar, antlaşmada belirlenen yönleriyle sosyal politika, tarım ve balıkçılık, çevre, tüketicinin korunması, ulaştırma, enerji, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı; halk sağlığına ilişkin ortak güvenlik konuları paylaşılmış yetkiler arasındadır.

Üçüncü yetki kategorisi destekleyici yetkilerdir (*supporting competences*, ABİHA, madde 6). AB bu alanlarda yasama yetkisine sahip değildir ve

sadece üye devletlerin eylemini desteklemek, koordine etmek ve tamamlamak için müdahalede bulunabilir. Üye devletlere ait bu yetkilerin kullanılmasına karışamaz. Halk sağlığının korunması ve geliştirilmesi; sanayi; kültür; turizm; eğitim, mesleki eğitim, gençlik ve spor; sivil savunma; idari işbirliği destekleyici yetki alanlarıdır (Tablo 12).

Tablo 12. AB'nin Yetki Tablosu

Birliğe Özgü Yetkiler (ABİHA, madde 3)	Üye Ülkelerle Paylaşılan Yetkiler (ABİHA, madde 4)	Destekleyici Yetkiler (ABİHA, madde 6)
a) gümrük birliği, b) iç pazarın işleyişi için gerekli olan rekabet kurallarının oluşturulması, c) para birimi avro olan üye devletler için para politikası, d) ortak balıkçılık politikası çerçevesinde biyolojik deniz kaynaklarının koruma altına alınması, e) ortak ticaret politikası,	a) iç pazar, b) Antlaşma'da düzenlenen yönleriyle, sosyal politika, c) ekonomik, sosyal ve mekânsal uyum, d) biyolojik deniz kaynaklarının koruma altına alınması hariç, tarım ve balıkçılık, e) çevre, f) tüketicinin korunması, g) taşımacılık, h) trans-Avrupa ağları, i) enerji, j) özgürlük, güvenlik ve adalet alanı, k) Antlaşma'da düzenlenen yönleriyle, halk sağlığını ilgilendiren ortak güvenlik meseleleri,	a) insan sağlığının korunması ve iyileştirilmesi, b) sanayi, c) kültür, d) turizm, e) eğitim, mesleki eğitim, gençlik ve spor, f) sivil savunma, g) idari işbirliği.

Demokratik Yetersizlik Sorunu

Birlik organlarının diğer uluslararası organlardan farklı olarak ulusal üstü yetkiler taşıması, bunların oluşma ve çalışma biçimleri ile ilgili tartışmaları gündeme getirmiştir. Bu organların oluşturulması ve karar almalarındaki demokratik denetim eksikliğini vurgulamak üzere demokratik yetersizlik kavramı kullanılmaktadır (Bainbridge, 2000, 124). Birlik organlarına ulusal organlarca devredilen yetkiler, devirden önce demokratik bir

denetime sahiptir; ancak yetki devrinden sonra demokratik denetim nasıl sağlanacaktır? Demokratik yetersizlik iki fenomenin bileşimi olarak kullanılmaktadır: Birincisi iktidarın üye devletlerden topluluğa devri, ikincisi bu yetkilerin seçimle işbaşına gelen Avrupa Parlamentosu'ndan daha çok hükümetler arası özellikleri ağır basan diğer organlar tarafından kullanılması (Cini, 2002, 366).

Önceleri doğrudan seçimlerle oluşmayan Parlamentonun yetkileri, bu niteliği kazanmasından sonra da sınırlı kalmıştır. Topluluğun asıl yasama organı olan Konsey üye ülke hükümetlerinin temsilcilerinden, Komisyon ise atanmışlardan oluşmaktadır. Ulusal parlamentolarca kullanılan yetkilerin bir kısmının bürokratik ve teknokrat bir organ olan Komisyona devri eleştirilmektedir (Karluk, 2003, 164). Demokratik yetersizlik kavramı daha çok Parlamentonun rolünün artırılması amacıyla yapılan eleştirilerde vurgulanmaktadır. Demokratik yetersizlik tartışması aslında AB'nin ulusal üstü bir örgüt mü yoksa hükümetler arası bir örgüt mü olacağı tartışmasıyla da yakından ilgilidir. AB'nin hükümetler arası özelliklerinin ağır basması demokratik yetersizliğin önemli nedenlerindendir.

Yetki İkamesi ve Orantılılık

Birliğin yetkilerinin sınırları, yetki devri/ikamesi ilkesine (*subsidiarity*) tabidir. Birlik yetkilerinin kullanılması, yetki ikamesi (katmanlı yetki) ve orantılılık ilkelerine tabidir. Yetki devri ilkesi gereğince Birlik, antlaşmalarda belirlenen hedeflere ulaşmak için, ancak üye devletler tarafından antlaşmalarda kendisine verilen yetkilerin sınırları dahilinde hareket eder. Antlaşmalarda Birliğe verilmemiş yetkiler üye devletlere aittir. Yetki ikamesi veya katmanlı yetki, AB organlarının yetkilerinin sınırlarını belirleyen bir ilkedir. AB Antlaşmasının 5. maddesine göre, Birlik, antlaşma ile kendisine tanınan yetki ve hedeflerin sınırları içinde faaliyet yürütür. Kendi açık yetki alanına girmeyen konularda ise yetki ikamesi ilkesine göre hareket etmek zorundadır. Yetki ikamesi ilkesine göre, söz konusu eylemin üye devletler tarafından etkin bir biçimde yerine getirilemeyeceği, kararın boyut ve etkilerinin Birlik seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda Birlik karar alabilir.

Yetki ikamesi ilkesi, kararların bir siyasal sistemde en alt ve yurttaşlara en yakın düzeyde alınması anlamını taşımaktadır (Ülger, 2003, 270). Bu ilke aslında federalizmin yol gösterici ilkelerinden biri olmasına rağmen son yıllarda AB içinde federalizm karşıtları tarafından AB'nin yetki alanının sınırlandırılması amacıyla kullanılmaktadır. Bu nedenle bu ilkenin Avrupa bütünleşmesinin geleceğini nasıl etkileyeceği tartışma yaratmaktadır (Bainbridge, 2000. 49). Ulusal devlet ve parlamentoların yetkilerinin AB organları tarafından aşındırılması kaygısına yanıt olarak ortaya atılan yetki ikamesi, bir yandan üye devletlerle Birlik arasında bir yetki paylaşımı ve kararların yurttaşlara daha yakın düzeyde alınmasına olanak verirken, diğer yandan ulusal devletlerin yetkilerinden vazgeçmemeleri nedeniyle Avrupa bütünleşmesinin son derece gevşek bir hale gelmesi potansiyelini taşımaktadır. Örneğin İngiltere 1989'da, yetki ikamesi ilkesini öne sürerek Topluluk Sosyal Şartını onaylamaktan kaçınmıştır. Orantılılık ilkesi gereğince, Birlik eyleminin içeriği ve şekli, antlaşmaların amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olanı aşamaz.

Konu sosyal politika açısından ele alınacak olursa; kararların ulusal ölçekte mi yoksa Avrupa ölçeğinde mi alınmasının daha koruyucu olacağı sorusu ön plana çıkmaktadır. Avrupa sermaye hareketlerinin keyfiliğinin, piyasa anarşisinin ve otoriter ulus ötesi şirketlerin sosyal dengeyi bozucu stratejilerinin dizginlenmesi için sosyal politikaya ilişkin iradenin ve kurumların AB düzeyinde oluşturulmasının gerekli olduğunun altı çizilmektedir (Hyman, 1995 117). Habermas, küreselleşme süreciyle birlikte özellikleri ne olursa olsun ulusal hükümetlerin, artan bir biçimde ulus ötesi ağlara takıldıklarını ve bu yüzden de eşitsiz müzakerelerle elde edilmiş sonuçlara bağımlı hale geldiklerini; seçtikleri sosyal politika ne olursa olsun kuralsızlaşmış piyasaların, özellikle de mali piyasaların dayattığı kısıtlara boyun eğmek zorunda kaldıklarını; bu nedenle de güçlendirilmiş bir Avrupa bütünleşmesinin küresel ekonominin yeniden düzenlenmesi ve istenmeyen sonuçlarının dengelenmesinde etkili olacağını yazmaktadır (2001, 11-12).

Çok Düzeyli Yönetim

Çok düzeyli yönetim veya yönetişim kavramı son on yıllarda Batıda yönetişim konusundaki arayışların ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Federalistler yetkinin ülke içinde paylaşılması konusu üzerinde dururken, uluslararası ilişkiler alanında bazı yaklaşımlar, ülke içinde yaşanan bu yerinden yönetim ve yetki paylaşımını uluslararası alanı kapsayacak şekilde genişletmeye çalışmıştır. Bu süreçte bir diğer arayış tamamen farklı bir bakışla ortaya çıkmış ve bu yaklaşım, çok düzeyli yönetişim, çok katmanlı yönetişim, çok merkezli yönetişim, çok açılı yönetişim gibi kavramlarla ifade edilmiştir. Çok düzeyli yönetişim bir yandan karar sürecinin çekirdek temsili kurumların ötesine yayılmasını, kamusal/özel ağların (örgütlenmelerin) her ölçekte katlanarak artmasını, diğer yandan resmi yetkilerin merkezi devletlerden yukarıya ulusal üstü örgütlere ve aşağıya, ulusal altı, yerel yönetimlere doğru kaymasını ve bunların bütününün etkili olduğu bir yönetişim modelini ifade etmektedir. Çok düzeyli yönetişim bütün iktidara sahip merkezi devletten keskin bir kopuşu ifade etmekte, yetkinin dağıtılması ve paylaşılmasını içermektedir (Hooghe ve Marks, 2001).

Çok düzeyli yönetim, AB içinde bir yandan ulusal devletlere ait yetkilerin ulusal üstü AB kurumlarına kayması, egemenliğin bir kısmının AB organlarına devri anlamına gelirken, diğer yandan AB organları bu yetkilerini yatay olarak, çeşitli kamusal ve özel örgütlenmelerle paylaşarak kullanmaktadır. Örneğin sosyal politika alanında ulusal devletlere ait yetkilerin bir bölümü AB organlarına devredilirken, AB organları bu yetkilerini sosyal taraflarla paylaşmaktadır. Gerek ESK gerekse ETUC, BusinessEurope ve CEEP arasındaki sosyal diyalog mekanizması bunun örneğidir.

Bütünleşmenin başlangıcından bu yana, Avrupa ölçeğinde karar düzeylerinin gelişimine bakıldığında, ulusal devletlerin birçok alandaki yetkilerinin ulusal üstü AB organlarına devredildiği görülmektedir (Tablo 13). 1950'lerin başında Avrupa bütünleşme süreci henüz başlamadan önce bütün kararlar ulusal düzeyde alınırken Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (1951), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (1957) ve Avrupa Ekonomik Top-

Tablo 13. Karar Alma Düzeylerinin Değişimi (1950-2000)

Alan	1950	1957	1968	1992	2000
EKONOMİK POLİTİKA					
Mal ve hizmetler	1	2	4 (3)	4	4
Tarım	1	1	4	4	4
Sermaye Akışı	1	1	1	4	4
Kişiler/işçiler	1	1	2	3	4
Ulaşım	1	2	2	2	3 (2)
Enerji	1	2	1	2	2
İletişim	1	1	1	2	3 (2)
Çevre	1	2	2	3	3
Bölgesel Kalkınma	1	1	1	3	3
Rekabet	1	2	3 (2)	3	3
Sanayi	1	2	2	2	3 (2)
Para/kredi	1	1	2	2	4 (5)
Döviz/borç	1	1	3 (2)	2	4
Gelirler/vergi	1	1	3 (2)	2	3 (2)
Makro Ekonomi	1	1	2	2	4 (3)
SOSYAL POLİTİKA					
Çalışma Koşulları	1	1	2	2	3
Sağlık	1	1	1	2	2
Sosyal Refah	1	2	2	2	2
Eğitim ve Araştırma	1	1	3 (2)	2	3 (2)
İşçi-işveren ilişkileri	1	1	1	1	3 (2)
HUKUKSAL ANAYASAL KONULAR					
Adalet ve Mülkiyet Hakları	1	1	1	3	4 (3)
Yurttaşlık	1	1	1	2	3
Katılım	1	1	2 (1)	2	2
Emniyet ve Kamu Düzeni	1	1	2 (1)	1	2
ULUSLARARASI İLİŞKİLER VE DIŞ GÜVENLİK					
Ticari Müzakereler	1	1	3	5	5
Ekonomik-askeri yardım	1	1	1	2	4 (2)
Diplomasi ve Uluslararası Kurumlara Üyelik		1	1 2 (1)	2	4 (3)
Savunma ve Savaş	1	1	1	2	3 (2)

1. Bütün kararlar ulusal düzeyde; 2. Bazı kararlar birlik düzeyinde, çoğunlukla ulusal düzeyde; 3. Hem ulusal hem birlik düzeyinde; 4. Çoğunlukla birlik düzeyinde, bazı kararlar ulusal düzeyde; 5. Bütün kararlar birlik düzeyinde.

Kaynak: Liesbet Hooghe ve Gary Marks, *Types of Multi-Level Governance*, European Integration online Papers (EIoP), c. 5 (2001), no 11. http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm (Erişim: 12.08.2014)

luluğunun (1957) kurulmasının ardından Birlik düzeyinde karar süreçlerinin gündeme geldiğini görüyoruz. Ancak başlangıçta bunlar çok sınırlıdır. Roma Antlaşmasının öngördüğü Gümrük Birliği'nin 1968 yılında tamamlanması ve üye ülkeler arasında gümrük vergilerinin kaldırılmasıyla ekonomi politikaları alanında Birlik düzeyinde kararlar artmaya başlamış, Maastricht Antlaşması ile birlikte de ekonomik ve parasal birlik yönünde önemli adımlar atılmış ve 2000 yılı başlarında ekonomik ve parasal birlik tamamlanmıştır. Bu dönemde ulus üstü kararların belirgin bir ağırlığa ulaştığı, özellikle ekonomik politika ve AB dış ticareti alanında Birlik düzeyli kararların açık bir üstünlüğe sahip olduğu görülmektedir. Sosyal politika alanında ise hem ulusal hem de Birlik düzeyinde kararlar alınmakta ancak ulusal düzey daha ağır basmaktadır. Maastricht Antlaşması ile birlikte Avrupa bütünleşmesinin pazar boyutu tamamlanmıştır. Amsterdam Antlaşması ile sosyal politika konusunda AB'nin yetkileri artırılmasına karşın, ekonomik ve parasal bütünleşme ile sosyal politika arasındaki asimetri bütün çarpıcılığı ile devam etmektedir.

Çok düzeyli yönetişim iktidarın dikey ve yatay olarak dağıtılması (*dispersion*) ve böylece demokratikleştirilmesine olanak tanıyan bir yönetişim modeli olarak tanımlanabilir. Böylece dikey yetki devri ile iktidar bir yandan yurttaşlara daha yakın ve denetlenebilir olurken, diğer yandan ulusal üstü yetki devrinin yaratmış olduğu denetimsizlik sorunu da bir ölçüde yatay yetki paylaşımı ile giderilmeye çalışılmaktadır.

Açık Koordinasyon Yöntemi

Açık Koordinasyon Yöntemi (AKY) (*open method of coordination, OMC*), Lizbon Stratejisinin (2000) ve istihdam politikasının bir parçası olarak oluşturuldu. AKY üye devletlerin politikalarını belirli ortak hedeflere yöneltmek için aralarında bir işbirliği çerçevesi sağlamaktadır. Bu hükümetler arası yöntem çerçevesinde üye devletler birbirlerini değerlendirmektedirler. Bu süreçte Komisyonun rolü gözetimle sınırlı kalırken, Parlamento ve Adalet Divanı ise Açık Koordinasyon Yönteminde neredeyse hiç rol sahibi değildir. AKY istihdam, sosyal koruma, sosyal içerme, eğitim, gençlikle ilgili politikalar gibi üye devletlerin yetki alanında kalan konularda uygulanır.

AKY esas olarak; konsey tarafından kabul edilen ortaklaşa tanımlanan ve savunulan hedefleri; ortaklaşa oluşturulan ölçüm araçlarını (istatistik, gösterge, kılavuz); kıyaslama, üye devletlerin performansının karşılaştırılması ve en iyi uygulamaların değiş tokuş edilmesini sağlayacak bir yöntemdir. İlgili konuya bağlı olarak, AKY "yumuşak hukuk" olarak adlandırılan ve üye ülkeler için değişik düzeylerde bağlayıcı olan ancak asla yönerge, tüzük ve karar biçimini almayan önlemleri içerir (OMC, 2014).

Dördüncü Bölüm

AVRUPA BİRLİĞİ SOSYAL POLİTİKASININ GELİŞİMİ

Avrupa Birliği (AB) düzeyindeki sosyal politika ile Avrupa sosyal politikası arasındaki farka dikkat çekerek başlamakta yarar var. AB sosyal politikası, Avrupa sosyal politikasının ayrılmaz bir parçası ve Avrupa sosyal politika birikiminin dolaysız bir sonucu olsa da, gerek politikanın üretildiği organ ve düzeyler gerekse kapsam açısından Avrupa sosyal politikasından önemli farklılıklar göstermektedir. Avrupa sosyal politikası ifadesi sosyal politikanın tarihsel köklerini ve çeşitli alt gruplara bölünebilecek Avrupa ülkelerindeki birikimi ile ulus üstü ve hükümetler arası niteliklere sahip bölgesel örgütlerin (Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği gibi) mevzuat ve uygulamalarının bütününü ifade etmektedir. AB sosyal politikası ise münhasıran AB düzeyinde üretilen sosyal politika mevzuatı ve uygulamalarını ifade etmektedir. Gün geçtikçe artan karşılıklı bir etkileşime sahip olmalarına rağmen AB sosyal politikasının gelişimi Avrupa sosyal politikasına göre oldukça yavaş ve sınırlıdır.

Sosyal kaygılardan çok, temel amaç olan ekonomik bütünleşmenin hizmetindeki sınırlı sayıdaki ve istisnai kurallarla başlayan "uzun ince bir yol" olarak tanımlanabilecek AB sosyal politikası küçük küçük adımlarla, Birlik organlarının sosyal politika ve çalışma hukuku alanında yetkilerinin hâlâ çok sınırlı olduğu bugünkü düzeyine gelmiştir (Gülmez, 2008, viii). 1951 tarihli Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşmasından (AKÇTA) bu yana geçen 65 yıla yaklaşan dönem boyunca Avrupa Birliği (AB) sosyal politikası, yavaş ama ivmesi giderek artan bir gelişme çizgisi izlemiştir.

Avrupa'nın bütünleşmesinin tarihinde sosyal boyut ya da sosyal kaygılar hep varlığını korumuştur. Bütünleşmenin ilk yıllarında oldukça sınırlı olan ve yavaş bir süreç izleyen sosyal politikaya ilişkin düzenlemeler 1970'li yıllardan sonra hızlanmış, Maastricht Antlaşması (1992) sonrasında ise belirginleşmeye başlamıştır. Avrupa Topluluklarının ana gövdesini oluşturan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) kuran liberal yaklaşımlı Roma

Antlaşması (1957) "sosyal" boyutu piyasaya, bir diğer deyişle ekonomide sağlanan bütünleşmeye bağlamıştır. Avrupa bütünleşmesinin başlangıcına "başarılı bir ekonomik bütünleşmenin sonucunda sosyal bütünleşmenin sağlanacağı" fikri damgasını vurmuştur.

Birliğin Kurucu Antlaşmalarında Sosyal Politika

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), Avrupa Ekonomik Topluluğu-1957 (AET), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (AAET) içeren Avrupa toplulukları başlangıçta ekonomik bütünleşmeyi hedef alan bir yapı olarak düşünülmüş ve ekonomik bütünleşme, ulaşılması gereken başlıca hedef olarak belirlenmiştir. Avrupa toplulukları, temelde sosyal değil, piyasa yoluyla bir bütünleşme sağlama düşüncesiyle kurulmuştur. Avrupa bütünleşmesi stratejisi, piyasaların ulusal sınırlar ötesine genişlemesinin daha fazla ekonomik etkinlik, üretim ve başarıyı beraberinde getireceğini savunan neoklasik iktisat teorisine dayalıdır. Sosyal açıdan ise ortak bir pazarın yaratılması sonucunda sosyal faydanın otomatik olarak birikeceğinin altı çizilmektedir (Geyer, 2000, 21-22).

Avrupa sosyal politikasının birinci evresi kabul edilen 1970'lerin başlarına kadar sosyal politika tek başına bir politika alanı değil, özellikle ekonomik politika gibi diğer politikaların bir eki olarak ele alınmıştır (Schulte, 2003, 185). Bu nedenle Birliğin ilk evresinde sosyal politika bir kenarda tutulmuş ve üye devletlere ait işler arasında ele alınmıştır. Bu yaklaşımın temelinde sosyal bütünleşmenin, başarılı bir ekonomik bütünleşme sonunda zaten gerçekleşeceği fikrinin yattığı belirtilmektedir (Ekonomi, 1997, 34).

Öte yandan, sosyal politikaya ilişkin sorunların büyük ölçüde ulusal devletlerin yetki alanı içinde kalması, döneme damgasını vuran ve Birlik ülkelerindeki Keynesyen iktisat politikalarının temelini oluşturan neokorporatist sınıf uzlaşmasının ve konsensüse dayalı gelir politikalarının da bir gereği olarak kabul edilebilir (Hooghe ve Marks, 1997). Keynesyen iktisat politikalarının devlete bir iktisadi aktör olarak biçtiği rol, ancak sosyal politika ve gelirler/maliye politikası alanlarında müdahale ve düzenleme olanağı olan geniş bir ulusal devletle olanaklıydı. Öte yandan İtalya hariç, kurucu ülkelerin beşinin benzer refah devleti modeline sahip olması (Bismarkçı

model ya da Kara Avrupa'sı modeli) bir sosyal politika uyumluluğu sorununu ön plana çıkartmamış olabilir.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşmasının Sosyal Hükümleri

Asıl kuruluş amacı savaş için kullanılan temel maddeler olan kömür ve çeliği tek bir ülkenin, özellikle de Almanya'nın denetiminden çıkarmayı ve böylece yeni bir savaşın patlak vermesini önlemeyi hedefleyen Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması (AKÇTA) (Paris, 1951) sınırlı bir alanda sosyal hükümler içermektedir. Ancak AKÇT'yi kuran Paris Antlaşması emeğin yazgısı konusunda AET Antlaşmasına oranla daha kaygılıdır. Antlaşma sınırlı bir alanı içerse de salt ekonomik planda değil, sosyal ve bölgesel düzeyde de ilk ortak politika düzenlemelerini içermektedir. Bu hükümler antlaşmanın konusu olan iki temel endüstride yapısal değişimlerin yaratacağı sosyal etkilere çözüm bulmayı amaçlamış ve bunlara fon ayrılmasını öngörmüştür. Örneğin kömür ve çelik sektörlerinde yaşanan yeniden yapılanma süreçlerinin istihdamda yarattığı olumsuz etkilere karşı 188.000 işçiyi, işe ve mesleğe yeniden uyarlamayı amaçlayan parasal yardımlar yapılmıştır (Gülmez, 2008, 161).

AKÇT Antlaşmasının sosyal hükümleri, kömür ve çelik sanayii ile sınırlı olmak üzere, işçilerin çalışma ve yaşama koşullarının geliştirilmesini, yeniden istihdam edilme olanaklarının incelenmesini, çalışma ve yaşama koşullarıyla ilgili standartların oluşturulmasını, iş güvenliği konusunda araştırma yapılmasını, ücretlerin garanti altına alınmasını ve anlaşma kapsamına giren sektörlerde uygun ücret ödenmesini, bu sektörlerde çalışan işçilerin sosyal güvenlik hakları saklı kalmak kaydıyla, serbest dolaşım hakkının düzenlenmesini içermektedir (Tokol, 1995, 97). AKÇT antlaşması yürürlüğe girmesinin 50. yılında antlaşma hükümleri gereği yürürlükten kalkmıştır.

Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşmasının Sosyal Hükümleri

Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) Antlaşması da az sayıda sosyal politika hükmünü kapsamaktadır. Bu hükümler daha çok sektördeki işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemleri ve sektörün halk sağlığına ilişkin etkileri ile ilgili düzenlemelerdir. Antlaşmayla "halkın ve sektörde çalışanların

sağlığını korumaya yönelik ortak güvenlik standartlarının oluşturulması ve denetlenmesi" ile "topluluk içinde konunun uzmanı kişilerin serbestçe istihdamının gerçekleştirilmesi" konuları hükme bağlanmıştır.

Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşmasının Sosyal Hükümleri

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) kurucu antlaşması olan Roma Antlaşmasında imzalandığı dönemde egemen siyasi felsefe piyasa eksenli olduğu için, sosyal politikaya ilişkin müdahaleci hükümlere yer verilmemiştir. Dördü Hıristiyan Demokrat ve ikisi Sosyal Demokrat hükümetlere sahip altı kurucu devlet, işletmelere olanak sağlandığı takdirde kaynakların en verimli dağılımının kendiliğinden sağlanacağına ve böylelikle sağlanan ekonomik büyümenin sosyal gelişme sonucunu doğuracağına inanmıştır. Sosyal bütünleşme, ekonomik bütünleşme için gerekli bir ön unsur değil, daha çok ekonomik bütünleşmenin üreteceği bir sonuç olarak kabul edilmiştir (Hantrais, 2007, 1).

Topluluk antlaşmalarının ana gövdesini oluşturan AET Antlaşması sosyal düzenlemeler konusunda zayıf kalmakla beraber diğer iki Topluluk antlaşmasına kıyasla daha kapsamlı, sadece ekonomik bir birlik yaratmanın ötesinde hedefleri olan düzenlemelere de yer vermiştir (McDonald ve Dearden, 1999, 184). AET'nin genel sosyal ilkeleri Roma Antlaşmasının başlangıcında yer almış, Kurucu altı devlet, "Avrupa'yı bölen engelleri ortadan kaldırarak ortak bir girişim ile ülkelerinin ekonomik ve sosyal gelişmesini sağlamaya" kararlı olduklarını ve "halklarının yaşam ve çalışma koşullarını sürekli iyileştirmenin, çabalarının temel amacı olduğunu" teyit ettiklerini antlaşmanın girişinde vurgulamışlardır.

AET'nin kuruluşu öncesi yapılan tartışmalarda sosyal hükümlerin uyumu konusu, önemli anlaşmazlıklardan birini oluşturmuştur. Görüşme sürecinde, delegasyonun çoğunluğu sosyal politikanın Avrupa ölçekli hale gelmesine karşı gelmiş, özellikle Alman delegasyonu sosyal sorunların çözümü için serbest piyasa yaklaşımını önermiştir (Falkner, 2009, 276). Almanya tarafı, sosyal yükümlülüklerin piyasaların işleyişi sonucu ortaya çıkan düzenlemeler olduğunu ve bu nedenle de Birlik yasaları tarafından düzenlenmesinin doğru olmayacağını dile getirmiştir. Fransa delegasyonu

ise, kimileri anayasa hükmü olan (kadın-erkek eşitliği gibi) ve diğer beş ülkeye göre daha yüksek maliyetler getiren Fransa'daki sosyal hükümlerin, rekabette dezavantaj yaratacağını iddia etmiştir. İtalya ekonomik olarak zaten dezavantajlı olan Güney İtalya'nın böyle bir durumda daha da maliyetli hale geleceğinden korkmuştur.

Böylece, Topluluğun sosyal politika yönelimi konusunda ortaya çıkan iki eğiliminden birincisi, sosyal yükümlülüklerin en az düzeyde tutulması ve böylece ekonomiye daha az yüklenilmesinin genel refaha yol açacağını savunan neoliberal yaklaşım, ikincisi farklı sosyal koruma düzeylerinin devam etmesinin rekabet çarpıklıklarına yol açacağını ve sosyal politikanın sosyal barış için vazgeçilmez olduğunu düşünen sosyal refah devleti yanlısı yaklaşımdır (Aykaç, 2002, 481). Bir orta yol olarak Roma Antlaşmasına sosyal politikaya ilişkin bir bölüm eklenmiş, ancak bu bölümün pek çok hükmünün nasıl uygulanacağına ilişkin düzenlemelere yer verilmemiştir (Hantrais, 2007). Topluluğa, Avrupa düzeyinde aktif bir sosyal politika uyumu sağlayacak yetkiler tanınmamıştır. Roma Antlaşmasının egemen uzlaşma yaklaşımının anlamı, Avrupa pazarlarının liberalizasyonu sonucu gerçekleşecek büyümeyle sosyal refahta ilerlemenin sağlanacağı şeklindedir.

Liberal yaklaşımlı bir antlaşma olarak bilinen AET Antlaşmasının ilk metninde yer alan 248 maddenin 12'si (madde 117-128) doğrudan sosyal politikaya ayrılmıştır. Ayrıca serbest dolaşımla ilgili maddeler de (madde 48-51) sosyal politika kapsamında değerlendirilmelidir.

Roma Antlaşmasının 2. maddesi, yüksek bir istihdam düzeyi, iyileşen çalışma standartları ve üye ülkeler arasında ekonomik ve sosyal açıdan uyum ve dayanışma öngörmektedir (Koray, 2000, 87). Antlaşmanın sosyal politikaya ilişkin hükümleri, uyulması zorunlu hükümler ve zorunlu olmayanlar olarak ayrılmaktadır. Serbest dolaşım hakkına ilişkin 48. ve 49. maddeler ile kadın ve erkek işçilere eşit iş için eşit ödeme yapılmasına ilişkin 119. madde ve göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarına ilişkin maddeler emredici düzenlemelerdir.

Roma Antlaşması, tek bir pazarın asli unsurları olarak, malların, hizmetlerin, sermayenin ve emeğin serbest dolaşımı olmak üzere dört te-

mel özgürlük tanımıştır. Serbest dolaşım hakkının[1] amacı, kişilere Birlik sınırları içinde işini ya da işyerini serbestçe kurma/seçme hakkını tanıyarak, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi sağlamaktır.

119. madde ile kadın ve erkek işçiler için eşit işe eşit ücret düzenlemesi getirilmiş ve ilgili üye devletler arasında uyum sağlanması somut bir tarihe bağlanmıştır. Aşağıda yer alan diğer hükümler ise uyulması zorunlu olmayan hükümlerdir. Üye ülkeler bunları dikkate almaya ve belirtilen hedeflere ulaşmaya çalışacaktır.

117. maddede, üye devletlerin çalışanlarının yaşama ve çalışma standartlarının düzeltilmesi ve uyumlu hale getirilmesi yolunda mutabık oldukları vurgulanmıştır. 118. madde ile Komisyon, üye devletler arasındaki işbirliğini geliştirmek; istihdam, iş hukuku ve çalışma şartları, mesleki eğitim, sosyal güvenlik, iş kazaları ve meslek hastalıklarından korunma, sendika özgürlüğü ve toplu pazarlık alanlarında üye devletler arasında araştırma yapmak ve tavsiyelerde bulunmakla görevlendirilmiştir. 120. madde ile çalışanların ücretli izin hakkı düzenlenmiş ve üye devletlerin ücretli izin sistemlerini uyumlulaştırmaya özen göstermeleri istenmiştir. 123 ila 125 arasındaki maddelerde Avrupa Sosyal Fonu (ASF) ile ilgili düzenlemeler yer almıştır.

ASF'nin görevleri başlangıçta, geçici olarak işsiz kalanların yeniden eğitimi, yeni bir işe yerleştirilmeleri ve göçmen işçilerin sorunları ile sınırlandırılmış, ancak 1971'den sonra fonun yapısında ve hedeflerinde önemli değişiklikler yapılarak finansman tek tek üye devletlerin katkısından çok Topluluğun kendi kaynaklarına dayalı hale getirilmiş ve öncelikleri iki yeni alana yoğunlaştırılmıştır. Bunlardan birincisi Birlik politikalarının uygulanması nedeniyle ortaya çıkan işsizlerin; ikincisi ise belirli bölgelerin ve belirli insan gruplarının (göçmen işçiler, iş arayanlar gençler, kadınlar ve engelliler gibi) yaşadığı problemlerin aşılmasına yardımcı olmaktır. Bu iki konuda

1 AB'nin dört temel özgürlüğünden biri olan ve ideolojik olarak büyük önem atfedilen kişilerin serbest dolaşımının ya da iç göçün son derece sınırlı kaldığı gözlenmektir. Toplam AB iş gücünün sadece yüzde 1,7'sinin serbest dolaşım hakkından yararlandığı görülmektedir (Farrell vd., 2002, 141). Sermayenin işgücüne göre karşılaştırılamayacak derecede artan hareketliliği karşısında Doğrudan Yabancı Yatırımların (FDI) serbest dolaşımın ikame edicisi olduğu görülmektedir (Kunz, 2002, 13). Dil ve kültürel sınırlar yanında, parçalanmış ve karmakarışık ulusal pazar yapısı gibi zorluklar sınırlar ötesi emek hareketliliği oranını artırmak bir yana 1960'ların başlarındaki seviyeye düşürmektedir (McGiffen, 2001, 89).

başarı sağlamak için ASF kaynaklarının yüzde 90'ı mesleki eğitim alanına ayrılmıştır (McDonald ve Dearden, 1999, 185). Roma Antlaşmasında yer alan hükümlerin yetersizliği, yorum farkları ve hükümetlerin isteksizliği nedeniyle kuruluş döneminde sadece işçilerin serbest dolaşımı ve ASF'nin kurulması (1960) konularında adımlar atılabilmiştir.

Antlaşmanın, danışma nitelikli bir Ekonomik ve Sosyal Komite (ESK) kurulmasını kararlaştıran 193. maddesiyle Komitenin bileşimi şu şekilde düzenlenmiştir: "Bu Komite özellikle üretici, çiftçi, nakliyeci, işçi, tüccar, zanaatkâr, serbest meslek sahipleri ve kamu yararına çalışan kurumlar ile çeşitli ekonomik ve sosyal kesimlerin temsilcileri ve kamu yararını temsil eden kimselerden oluşur." ESK, sosyal tarafları bir araya getiren bir danışma organı olarak, Avrupa korporatizminin bir örneği şeklinde tanımlanmaktadır (Geyer, 2000, 25).

Sosyal Politikayı Güçlendirme Girişimleri (1970'ler)

Kuruluşundan 1972 yılına kadar AET'nin ortak bir sosyal politikasından söz edilememektedir (Güzel, 2000, 100). Sosyal politika bu dönemde marjinal bir alan olma özelliğini korumuştur. Bu yıllarda negatif bütünleşme engelleri aşılmış olmasına rağmen, AET iktisadi, sosyal ve siyasi açıdan zayıf bir birlik görünümündedir. Ekonomik bütünleşme ve serbest piyasanın işçileri korumada başarısız olduğu 1968-1972 döneminde artan endüstriyel gerilim ve eylemlerle ortaya çıkmış (Galgóczi vd., 2004, 25-26) Willy Brant gibi sosyal demokrat liderler AET'ye insani bir boyut kazandırılması gerektiğini ve pozitif bir bütünleşme programına ihtiyaç olduğunu vurgulamaya başlamışlardır (Aykaç ve Parlak, 2002, 483). İşçilerde 1960'ların sonlarında başlayıp 70'lerin ortalarına kadar devam eden militanlaşma dalgası ve eşitlikçi yönelimler Topluluğun sosyal politikasının değişmesinde etkili olmuştur. Bu sosyal hareketler emek-sermaye arasındaki güçler dengesinin emeğin lehine değişmesine yol açmış ve Topluluğun düşük profilli sosyal politika yaklaşımı, yerini 1970'lerin ilk yarısında daha müdahaleci bir tarza bırakmıştır (Carchedi, 2001, 240).

1972 yılında gerçekleştirilen Paris Zirvesi, sosyal politika açısından yeni bir dönem, topluluk sosyal politikasında ikinci evre olarak nitelenmek-

tedir. Sosyal politikanın dört temel özgürlüğün ötesinde gelişmesi yönünde bir dönüm noktası olarak kabul edilen Zirvenin sonuç bildirgesinde, Birlik için sosyal politikanın, ekonomik birlik ve para birliği ile aynı anlam ve değeri taşıdığı belirtilmiş ve böylece bağımsız bir Avrupa sosyal politikası oluşmaya başlamıştır (Schulte, 2003, 186). Paris Zirvesinin ardından 1974 yılında kabul edilen sosyal eylem planı, göçmen işçilerin çalışma koşullarının iyileştirilmesi, tam istihdama ulaşılması, işçilerin işletme içinde kazanılmış haklarının korunması, kadın ve erkeklere iş hayatında eşit fırsatlar yaratılması, toplu işten çıkarmalara karşı işçilerin korunması ve işçilerin yönetime katılması gibi noktaları içermiştir.

Bu hedefleri gerçekleştirmek üzere bazı yönergeler çıkarılmışsa da oybirliği koşulu nedeniyle bu yönergelerin sayısı sınırlı olmuştur (Kent, 2001, 305). Bu dönemde yürürlüğe giren iki önemli yönergeden 5/129 sayılı Toplu İşten Çıkarmalarla İlgili Yönerge, daha sonra 98/59 sayılı yönerge ile değiştirilmiş, 77/187 sayılı İşletmelerin Devri Halinde Çalışanların Korunmasına İlişkin Yönerge ise daha sonra 2001/23 sayılı yönergeye dönüştürülmüştür.

Öte yandan Konseyin, sosyal eylem programı ile ilgili kararında Komisyonun sosyal politika alanındaki yetkilerine ilişkin ihtiyatlı terimler kullanması son on yıllarda sosyal politika ile ilgili alanlarda çok kullanılan yetki ikamesi kavramının habercisi olarak değerlendirilmektedir (Hantrais, 2007).

1970'ler ve 80'ler sosyal politikanın öneminin ve ekonomik bütünleşme ile eşdeğerliğinin vurgulandığı yıllar olmuştur. 1974 ve 1984 tarihli eylem programlarında kapsamlı ve etkin bir sosyal politikanın, ekonomik politikanın vazgeçilmez dayanağı durumunda olduğu görüşü dile getirilmişse de (Güzel, 1998, 100), 70'lerin ortasından itibaren dünya ekonomisinde başlayan yavaşlama ve sosyal hareketlerdeki düşüş, Birlik ülkelerinin sosyal politikaya ilişkin tutumunun değişmesine yol açmış, bu nedenle sosyal eylem programı hayal kırıklığıyla sonuçlanmıştır (Carchedi, 2001, 240).

Neoliberalizm-Sosyal Politika Gerilimi (1980'ler)

1980'li yıllar, Keynesyen iktisat politikalarının ve buna dayalı sosyal uzlaşmanın sona ermesine tanıklık etmiştir. Bu sonuç sadece bir dizi mak-

Çerçeve 1. Kapitalizmin Özellikleri

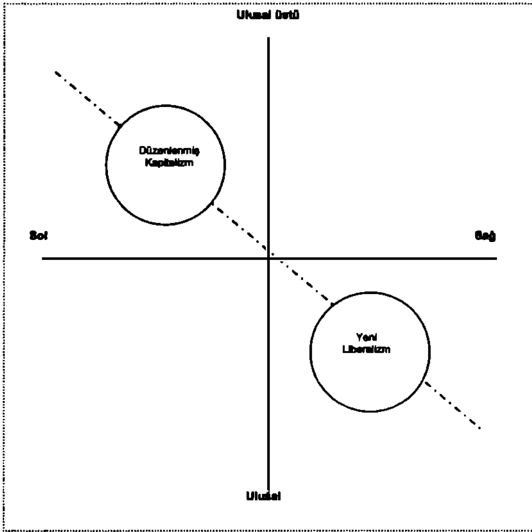
Neoliberalizm	Düzenlenmiş Kapitalizm
Piyasa serbestliği: ticari kısıtlamaların kaldırılması, sermaye çekmek için uygun düzenlemeler yapılması. Bırakınız yapsınlar yaklaşımı.	Piyasaya Müdahale: Piyasaya hükümetin müdahale etmesi
Üye devletler arasında mevzuatlar arası rekabet. Uyumlaştırmadan çok farklı ulusal mevzuatlar arasında rekabet.	Sosyal Piyasa Ekonomisi/sosyal dayanışma: Refah devleti; bölüşüm politikalarına vurgu.
Avrupa ölçeğinde kurumlara daha fazla düzenleme gücü verilmesinin reddi	Avrupa düzeyinde düzenleme kapasitesinin artırılması, belirli sosyal grupların mobilize edilmesi, nitelik oy çokluğunun daha çok kullanımı için kurumsal reformlar yapılması; yasama meşruiyetinin güçlendirilmesi
Piyasaların siyasi karışmalardan arındırılması; siyasi otoriteyi ulusal ölçekte tutmak	
Destekleyenler: muhafazakâr siyasi partiler, çok uluslu şirketler, sanayi-işveren örgütleri, mali kurumlar.	Destekleyenler: Jacques Delors, Sosyal Demokrat ve Sosyalist Partiler, Hıristiyan demokrat partiler.

Kaynak: Michelle Egan, "The Single Market", European Union Politics, Michelle Cini and Nieves Perez-Solorzano Borragan (Ed.) Third Edition, New York: Oxford University Pres, 2009, s. 261.

ro ekonomik politikanın çöküşü değil, aynı zamanda ve fazlasıyla ulusal devlete dayalı bir politika tarzının yetersizliği anlamına da gelmektedir; bir diğer deyişle ulusal devlet, sosyal refah politikalarının biricik aktörü olmaktan çıkmış, önce Tek Avrupa Senedi (TAS) ve daha sonra da Maastricht Antlaşması ile Topluluğun karar alma süreçleri ulusaldan ulusal üstüne doğru kaymaya başlamıştır. 1980'lerde başlayan ve sosyal politikaya ilişkin gelişmeleri de yakından ilgilendiren bu süreci, neoliberal proje ile düzenlenmiş kapitalizm projesinin tartışması ve çekişmesinin belirlediği belirtilmektedir (Hooghe, ve Marks, 2001). Bu iki projenin çekirdek düşünceleri Çerçeve 1'de yer almaktadır.

Hooghe ve Marks, Avrupa Birliği'nin karar/politika üretme süreçlerinin iki eksende ele alınabileceğini belirtmektedir. Bunlardan birincisi sosyal demokrasiden piyasa liberalizmine uzanan sağ/sol ekseni, diğeri

Grafik 7. Avrupa Birliğinde Ulusal ve Ulusal Üstü Çekişmesi



Kaynak:
Hooghe ve Marks (1997), 5.

ise ulusal devletin restorasyonundan daha bütünleşmiş bir Avrupa fikrine ulaşan ulusal/ulusal üstü eksenidir (Grafik 7). Düzenlenmiş kapitalizm, Avrupa ölçekli karar süreçlerine ve sosyal politikanın Avrupa ölçekli hale getirilmesine, bir diğer deyişle federalizme daha yakın düşmektedir. Neoliberalizm ise Avrupa ölçeğinde bir sosyal politikaya ve Avrupa ölçekli demokratik kurumların güçlendirilmesine, parlamentonun yetkilerinin artırılmasına karşı çıkmakta, sosyal politikanın ulusal ölçekli kalmasını ve hükümetlerarası bir Avrupa yaklaşımını savunmaktadır.

1980'li yıllar Birlik için daha yoksul güneye doğru iki yeni genişlemenin[2] gerçekleştiği yıllardır: Yunanistan (1981), Portekiz ve İspanya (1986). Bu genişlemeler sosyal damping korkusunu ve sosyal dampinge

2 AB Genişlemeleri: 1973: İrlanda, İngiltere ve Danimarka; 1981: Yunanistan; 1986; Portekiz ve İspanya; 1995: Avusturya, İsveç ve Finlandiya; 2004: Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Letonya, Litvanya, Estonya, Malta ve Kıbrıs (Güney). 2007: Bulgaristan ve Romanya, 2013: Hırvatistan. Norveç'in AB üyeliği, katılım antlaşmalarının 1972 ve 1994 yıllarında referandumda reddedilmesi nedeniyle gerçekleşmemiştir.

karşı sosyal politika alanında yapılması gerekenleri daha yoğun olarak gündeme getirmeye başlamış, böylece uluslararası sosyal politika bir kez daha insani bir gereksinimin ürünü olarak değil ekonomik bütünleşmenin yaratacağı sorunları gidermek üzere gündeme gelmiştir. Öte yandan 1980'lerin başlarında özellikle muhafazakâr Margaret Thatcher hükümetinin Birlik sosyal politikasına ısrarlı muhalefeti nedeniyle sosyal politikanın gelişiminde bir ikili süreç yaşanmaya başlamış, daha sonra başka alanlarda (örneğin Euro) gündeme gelen bu süreç iki vitesli Avrupa ya da çok vitesli Avrupa kavramlarında odaklaşan bir tartışmayı başlatmıştır.

Tek Senet ve Topluluk Sosyal Şartı

Birlik 1980'lerin ikinci yarısında sarsıcı adımlar atmış, 1986 tarihli Tek Avrupa Senedinden (TAS) (*Single European Act*) Maastricht Antlaşmasına, atılan bu adımlar bugünkü AB'nin şekillenmesinde büyük rol oynamış, 1985 yılından itibaren, sosyal politika olmadan, çalışanların ve sosyal tarafların katılımı gerçekleşmeden ekonomik bütünleşmenin istenen sonucu vermeyeceği yaklaşımı öne çıkmaya başlamıştır. İngiltere'deki muhafazakâr hükümetin sosyal politikaya mesafeli yaklaşımına karşın, 1981'de Fransa cumhurbaşkanı seçilen sosyalist Mitterrand bir Avrupa sosyal alanı yaratılması fikrini ortaya atmış, 1985 yılında Jacques Delors'un Komisyon başkanı olmasıyla bu fikir güçlenmeye ve sosyal politika yeniden önem kazanmaya başlamış ve Delors'a sosyal politikayı diriltmesi için kişisel yetki verilmiştir.

Ortak Pazara yeni bir boyut ve derinlik kazandırmak isteyen bir girişimin sosyal politikayı ihmal etmesi durumunda başarısızlığa mahkûm olduğunu vurgulayan (Hantrais, 2007) Delors, sosyal politika alanında yaşanan tıkanıklığın aşılmasının AB düzeyinde sosyal diyaloğun güçlendirilmesiyle mümkün olacağına inanmakta, sosyal taraflar arasında başlayacak diyalog sonuncunda hazırlanacak önerilerin Komisyon tarafından daha çabuk kabul edileceğini savunmaktadır (Parlak, 2002, 558). Öte yandan, gerçekte Delors'un daha dinamik Avrupa sermayesinin, artan işsizliğin beraberinde getirdiği ekonomik ve sosyal problemlere ilişkin kaygılarına tercüman olduğu ve başlattığı yeni sosyal politika girişiminin sermayenin koruyuculuğu altında ve sermayenin güçlü, emeğin zayıf olduğu koşullarda

ortaya çıktığı belirtilmektedir (Carchedi, 2001, 241). Delors'un başkanlığı ile birlikte istihdam sorunu Avrupa sosyal politikasında merkezi bir konuma yerleşmiş, işçi ve işveren arasında diyalog, sosyal koruma konusunda işbirliği ve dayanışma ön plana çıkmış, Delors'un Komisyon başkanı seçilmesinin hemen ardından 1985 yılında sosyoekonomik sorunları tartışmak üzere sosyal taraflar arasında bir dizi toplantı düzenlenmiştir. Val Duchesse görüşmeleri olarak bilinen bu toplantılara ETUC (Avrupa Sendikalar Konfederasyonu), UNICE (Avrupa Sanayi ve İşverenler Konfederasyonları Birliği) ve CEEP (Avrupa Kamu İşletmeleri Birliği) katılmış ve düzenli olarak birlikte çalışmak konusunda anlaşmaya varılmıştır.

1986 tarihli Tek Avrupa Senedi ile reform niteliğinde değişiklikler yapılmış, Ortak Pazar'ın adı İç Pazar olarak değiştirilerek, sadece gümrük duvarlarının değil üye ülkeler arasında bütün engellerin kaldırıldığı tek bir pazar gündeme gelmiş, Tek Senet ile Topluluğun sosyal politikasında da önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Tek Senet ile başlayan ve Maastricht ile devam eden süreç, pazarın derinleşmesi yanında, ulusal üstü, ulusal ve ulusal altı yetkili kurumların katılımıyla oluşan yeni bir politika oluşturma ve karar alma sürecinin, çok düzeyli yönetişimin başlangıcı olmuştur. Tek Senet, karar alma sürecinde Avrupa düzlemine doğru bir dönüşü kurumsallaştırmış, bir yandan Avrupa Parlamentosu'nun rolü artırılırken, diğer yandan oybirliği koşulu sosyal politika dahil (işçi sağlığı ve iş güvenliği ile genel çalışma şartları konusunda) belirli alanlarda yumuşatılarak nitelikli oy çokluğu uygulamasına başlanmıştır. Böylece, TAS ile, o güne değin İngiliz muhafazakâr hükümetinin Topluluğun sosyal politika uygulamalarının genişlemesini engelleyici tutumu kırılmış (Aykaç ve Parlak, 2002, 486) ve sosyal politikanın önü açılmaya başlamıştır.

Delors ve onun gibi düşünenler, Tek Senedi, sermayeyi Avrupa düzeyinde düzenlemek için bir sıçrama noktası olarak görürken, daha önce etkinliklerini ulusal devletler üstüne yoğunlaştıran sendikalar da Birlik düzeyinde yeni imkânlar elde etmiş ve sosyal politika önlemlerini desteklemeye başlamışlardır (Hooghe ve Marks, 1997, 5-6).

Tek Senet ile işçi sağlığı ve iş güvenliği konusundaki düzenlemelerin uyumlu hale getirilmesi, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi besleyecek

politikalara daha çok yer verilmesi gibi taahhütlerle, sosyal sorunlara daha fazla yer ayrılmıştır. Roma Antlaşmasının 118. maddesine eklenen 118a ve 118b maddeleri ile Topluluğa, çalışanların sağlık ve güvenliğinin korunması için hukuki yetki tanınmış, işçi ve işveren arasında sosyal diyaloğun geliştirilmesi için çaba gösterme görevi verilmiş ve bu alanlarda nitelikli oy çokluğu ile karar alınmasının yolu açılmıştır. Tek Senet, parlamentonun rolünü ve Konseyin inisiyatifini artıran yeni bir işbirliği prosedürünü de uygulamaya sokmuştur.

Çalışanların Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Sosyal Şartı Tek Senedin sağladığı iyileştirmelere rağmen sosyal politika alanında olduğu gibi kalan sorunlara çözüm bulmak üzere, Birlik düzeyinde temel hakları güvence altına alma amacıyla gündeme gelmiştir. 1988'de Delors, Avrupa Tek Pazarı'nın 1992'de tamamlanması amacı doğrultusunda, güvence altına alınmış sosyal hakların asgari platformunun ve sosyal politikanın yeniden canlandırılmasının gereğini gündeme getirmiştir. Tek Senedin girişinde de imzacı devletler İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (1951) ile Avrupa Sosyal Şartı (1961) tarafından güvence altına alınan hakların geliştirilmesi için birlikte çalışma konusunda hemfikir olduklarını belirtmektedirler.

İç Pazardaki bütünleşmeye ve genişlemeye paralel olarak artan sosyal damping riskinin önüne geçmek için işçilerin asgari sosyal haklarının belirlenmesi önem taşımaya başlamıştır. Özellikle Portekiz ve İspanya'dan kaynaklanabilecek sosyal damping korkusunun başat rol oynadığı kabul edilmektedir (Rodrik, 1997, 62). Rekabet baskısıyla sosyal standartların ve işçi ücretlerinin kabul edilemeyecek düşük düzeylere inmesini engelleme kaygısı, asgari ücret, sosyal güvenlik düzenlemeleri, işçi sağlığı ve iş güvenliği konusunda asgari ortak düzenlemelerin yapılması talebini gündeme getirmiştir (McDonald, 1999, 187).

1988 yılında Komisyon, Ekonomik ve Sosyal Komiteden (ESK) Çalışanların Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Sosyal Şartının içeriğini hazırlamasını istemiş, Komite hazırladığı raporda "Avrupa sosyal modelinin temel değerlerinin Birlik hukuku ile güvence altına alınmasını ve Topluluğun sosyal boyutunu oluşturması gerektiğini" belirtmiştir. Komisyon, bu rapora dayanarak Temel Şartı hazırlamıştır (Parlak, 2002. 562).

1989 Strasbourg Zirvesinde, Topluluk Sosyal Şartının müzakereleri sırasında, Topluluğun sosyal politika alanında müdahaleci düzenleyici rolünü savunanlar ile piyasanın üstünlüğü ve *laissez-faire* yaklaşımını savunanlar arasında keskin bir bölünme gündeme gelmiştir (McDonald, 1999, 190). Topluluk Sosyal Şartı, "Euro-korporatist" düzenleme koalisyonu ile "Euro-liberalist" serbest piyasa koalisyonu arasındaki mücadelenin temel bir alanı olmuş, UNICE, piyasaya müdahaleci olduğu gerekçesiyle Şarta itiraz etmiştir. İkinci eğilimin önde gelen temsilcisi İngiltere, 9 Aralık 1989 tarihinde 11 üye ülke tarafından imzalanan Topluluk Şartını onaylamamıştır.

ILO sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartından (1961) esinlenilerek hazırlanan Topluluk Sosyal Şartının önsözünde "sosyal boyuta ekonomik boyut ile aynı önemin verilmesi ve bu ikisinin dengeli bir biçimde geliştirilmesi" gereğine vurgu yapılmış, taslak metninde "çalışanlar" sözcüğü yerine "yurttaşlar" sözcüğü kullanılan şartın nihai metninde ise "çalışan-işçi" sözcüğünde karar kılınmıştır (Hantrais, 2007). Topluluk Şartı, kanun gücünde bir metin ve imzacı taraflar için emredici bir düzenleme olmayıp, hafif bir hukuk metni ve taraf devletlerin ciddi bir deklarasyonu olarak, uyum ve uygulama ile ilgili kararları üye devletlere bırakmıştır. Topluluk Sosyal Şartı ile birlikte sosyal korumaya ilişkin hükümlerin hangi düzeyde eşitleneceği, ortalama düzeyin mi, en düşük ya da en yüksek düzeyin mi esas alınacağı tartışması sosyal politika gündemine oturmuştur. Topluluk Sosyal Şartı aşağıda yer alan 12 sosyal hakka yer vermiştir (The Social Dimension, 1992; Topluluk Sosyal Şartı, 2001; McDonald, 1999, 192-193):

> Serbest Dolaşım Hakkı: Bu madde ile çalışanların serbest dolaşımı sırasında meslekleri ve işleri ile ilgili eşit işleme tabi tutulmaları ve mesleki eğitim, sosyal güvenlik ve yerleşim haklarına erişimin güvence altına alınması öngörülmektedir.
>
> İstihdam ve Ücret Hakkı: Bu madde ile istihdam edilenlerin yasa ya da toplu iş sözleşmeleri ile adil bir ücrete kavuşmaları öngörülmektedir.
>
> Yaşama ve Çalışma Koşullarının İyileştirilmesi Hakkı: Topluluk içinde çalışma ve yaşama koşullarının aşağıya doğru bastırılmasından

kaçınmak için iş sözleşmelerinin biçimi, çalışma saatlerinin düzenlenmesi konularına ortak çözümler üretilmelidir. Toplu işten çıkarmalar ve iflaslarla ilgili prosedür de dikkate alınmalıdır.

Sosyal Korunma Hakkı: Her topluluk yurttaşı, sosyal güvenlik ve asgari ücreti de içeren uygun bir biçimde korunma hakkına sahiptir.

Örgütlenme Özgürlüğü ve Toplu Pazarlık Hakkı: Çalışanlar ve işverenler özgür biçimde seçecekleri meslek örgütlerine ve sendikalara üye olma hakkına sahiptir. Bu hak bir sendikaya üye olup olmama hakkını ve grev hakkını da içerir. Taraflar arasında arabulucu ve uzlaştırıcı mekanizmaların kurulması ve eğer arzulanıyorsa Avrupa düzeyinde sözleşmelerin yapılması özendirilmelidir.

Mesleki Eğitim Hakkı: Her çalışan iş yaşamı boyunca mesleki eğitimini sürdürme hakkına sahiptir. Kamu ve özel kurumlar sürekli ve kalıcı eğitim projeleri oluşturmalı ve mesleki eğitim için izin sağlamalıdır.

Erkek ve Kadınlara Eşit İşlem Yapılması Hakkı: Eş değerdeki iş için eşit ücret hakkı. Meslek, sosyal koruma, eğitim, mesleki eğitim ve kariyer fırsatlarına erişimde eşitlik esas alınmıştır.

Bilgilendirilme, Danışma ve Yönetime Katılma Hakkı: Üye ülkeler yürürlükteki yasal düzenlemeleri, akdi anlaşmaları ve uygulamaları dikkate alan bir şekilde ve onların yanında uygun yöntemler geliştirmelidir.

İş Sağlığı ve İş Güvenliği Hakkı: Her çalışan işyerinde yeterli ölçüde iş sağlığı ve iş güvenliği önlemleri ile korunma hakkına sahiptir.

Çocukların ve Gençlerin Korunma Hakkı: En erken çalışma yaşı 16 olarak belirlenmelidir. Bu yaşın üstünde olan (çalışan) gençler adil bir ücret almalı ve iki yıl süreyle çalışma saatleri içinde mesleki eğitim olanağı sağlanmalıdır.

Yaşlıların Hakları: Yaşlılar düzgün bir yaşam sürdürecek bir gelir garantisine sahip olmalıdır.

Engellilerin Hakları: Engelli kişilerin iş yaşamına entegrasyonunu sağlamak için eğitim, iyileştirme, uygun ulaşım, barınma ve erişim tedbirleri alınmalıdır.

Topluluk Sosyal Şartının ardından aynı yıl bir eylem programı kabul edilmiş ve aralarında İş İlişkisine İlişkin İşçinin Bilgilendirilmesi (91/533), Analığın Koruması (92/85), İş Süreleri (93/104), Avrupa İşletme Konseyleri Kurulması (94/45) yönergelerinin de bulunduğu çeşitli yönergeler bu eylem programına bağlı olarak izleyen yıllarda gerçekleşmiştir. İngiltere'nin onay vermemesi nedeniyle Topluluk Sosyal Şartı ve Eylem Programının hukuksal niteliği tartışmalı olmakla birlikte bağlayıcılığı olmadığı görüşü ağır basmıştır (Tuncay, 1997, 91). Ancak 1997 Amsterdam Antlaşmasının 136. maddesi, doğrudan atıfta bulunarak Sosyal Şartın hukuksal statüsünü güçlendirmiştir. 2009'da yürürlüğe giren Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın (ABİHA) 151. maddesi de Topluluk Sosyal Şartına atıf yapmaktadır.

Maastricht Antlaşması ve Sosyal Politika Anlaşması

Maastricht Antlaşması (1992) Topluluğun kurucu antlaşmasında köklü değişiklikler yapmıştır. 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren ABA ile ekonomik ve parasal birliğin yanı sıra siyasal birliğin de kurulması kararlaştırılmış ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET), Avrupa Topluluğu (AT) adını almıştır. AT, Maastricht Antlaşması ile üç sütunlu bir yapı olarak kurulan Avrupa Birliği'nin en önemli sütunu olmuştur.

Ortak Pazar'ın Tek Senet ile tek pazara dönüşmesinin ardından Maastricht Antlaşması, Avrupa bütünleşmesini yeni bir aşamaya sıçratmıştır. Avrupa bütünleşmesi açısından tarihi bir aşama, geri dönülmez bir nokta olarak da nitelenebilecek olan ABA ile, ekonomik ve parasal birlik somut ve takvime bağlı bir hedef haline gelmiş ve Avrupa bütünleşmesi siyasal bir yön kazanmaya başlamıştır. Bu çerçevede, Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası (Common Foreign and Security Policy) ile Adalet ve İçişlerinde İşbirliği (Justice and Home Affairs) sütunları Avrupa bütünleşmesine eklenerek, siyasi birliğe yönelik ilk somut adım gerçekleştirilmiştir.

İngiltere'nin olumsuz yaklaşımı nedeniyle Maastricht Antlaşmasının beklenen Avrupa Sosyal Birliği'ni gerçekleştirememiş ve Roma Antlaşmasının sosyal politikaya ilişkin hükümlerinde (117-128) hiçbir değişiklik yapılamamış olması nedeniyle Maastricht "gözü kapalı anlaşma" olarak

da nitelenmektedir (Ulucan, 1997, 49). Maastricht sonrası sosyal politikaya yönelik adımların, sosyal Avrupa fikrinin "deregülasyonun acı hapının tatlandırıcısı" olarak icat edildiğine ilişkin görüşler de ileri sürülmektedir (Hyman, 1995, 114).

Öte yandan Maastricht Antlaşmasının ekonomik bütünleşmeye ilişkin hükümleri ile maliye politikasına ilişkin ölçütleri, üye ülkelerin uygulamakta oldukları sosyal politikaları zorlaştırıcı bir karakter taşımaktadır. Ek sosyal protokole rağmen Maastricht Antlaşması halk oylamaları sırasında büyük bir dirençle karşılaşmış, Danimarka'da ilk oylamada reddedilmiş, Fransa'da ise kıl payı evet çıkmıştır. Antlaşmanın gerektirdiği ekonomik kriterleri yerine getirmek için kamu harcamalarında kesintiye gitmek isteyen Juppé hükümeti (1995) büyük bir grev dalgası ile sarsılmış ve takip eden seçimde de sosyalistler Fransa'da iktidara gelmiştir (Rodrik, 1997, 64-65).

Maastricht öncesinde İngiltere'nin tutumu nedeniyle topluluk sosyal hukuku işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında kilitlenmiştir. Özellikle oybirliği mekanizması bunun en önemli nedenidir. Sosyal politika protokolü ve anlaşması bu kilidi çözen mucize anahtar olmuştur (Güzel , 1998, 106). İngiltere'nin tutumu karşısında imzalanan sosyal politikaya ilişkin bir protokolle diğer 11 ülke, Sosyal Politikaya İlişkin Anlaşmanın İngiltere için geçerli olmayacağını kabul etmiş ve daha sonra Sosyal Politika Anlaşmasını (SPA, *The Agreement on Social Policy*) imzalamışlardır (Tokol, 1995, 121). Böylece sosyal politika alanında ortaya çıkan ikili yapı, 1997'de İngiliz İşçi Partisi'nin iktidara gelmesi ve İngiltere'nin Sosyal Politika Antlaşması hükümlerini içeren Amsterdam Antlaşmasını onaylaması ile sona erecektir.

1989 tarihli Topluluk Sosyal Şartının Birlik hukukuna eklenmesi amacıyla imzalanan Sosyal Politika Anlaşması sosyal tarafların (ETUC, UNICE[3] ve CEEP) üzerinde anlaştıkları sosyal talepleri içeren 31 Ekim 1989 tarihli bildirilerindeki tüm düzenlemelere yer vermiştir. Yedi maddeden oluşan Sosyal Politika Anlaşması, Birliğin ve üye devletlerin, istihdam, yaşama ve çalışma koşullarının düzeltilmesini, uygun bir sosyal korumanın sağlanmasını, sosyal diyaloğu, işgücü potansiyellerinin yüksek bir istihdam düzeyi sağlayacak şekilde geliştirilmesini ve sosyal dışlanmanın engellen-

3 UNICE 2007 yılında BusinessEurope adını almıştır.

mesini teşvik etmekle yükümlü olduklarını saptamıştır. Birliğe sosyal politika alanında asgari koşulları düzenlemek üzere yönerge çıkarma yetkisi veren anlaşma ile sosyal politika alanındaki konularda karar alma yönteminde değişikliğe gidilmiş ve daha önce Tek Senet ile başlayan nitelikli çoğunluk ile karar alınması uygulamasının alanı genişletilmiştir.

İşçi sağlığı ve iş güvenliği, çalışma koşulları, işçilere bilgi verme ve danışma, kadın ve erkek işçilerin eşitliği, istihdam dışı kalanların bütünleşmesinin sağlanması gibi konularda nitelikli oy uygulamasına geçilmiş; sosyal güvenlik ve sosyal koruma, iş güvencesi, işçi ve işverenlerin çıkarlarının kolektif düzeyde temsili ve korunması, yabancı ülke vatandaşlarının istihdam koşulları gibi konularda ise oybirliği koşulu devam etmiştir. Ücret, örgütlenme özgürlüğü, grev ve lokavt konuları ise AB'nin düzenleme getirme yetkisinin olmadığı alanlar olarak kalmıştır.

Anlaşma ile sosyal tarafların katılımı konusunda getirilen yeniliklerden birincisi Komisyonun taraflara danışmasının hukuksal esaslara bağlanması, ikincisi ise Avrupa düzeyinde toplu anlaşma ve sözleşmelerin bağıtlanabilmesi yolunun açılmasıdır. Buradan hareketle Maastricht Antlaşmasından en kazançlı çıkanların, sosyal tarafların örgütleri (ETUC, UNICE ve CEEP) olduğu belirtilmektedir (Güzel, 1998, 108). Sosyal Politika Anlaşmasının hükümlerinin, Amsterdam Antlaşması ile Birlik kurucu antlaşmasının metnine eklenmesiyle SPA yürürlükten kalkmıştır.

Amsterdam Antlaşması ve Sosyal Politika

Haziran 1997'de imzalanan ve 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile Roma Antlaşmasında önemli değişiklikler yapılmıştır. Amsterdam Antlaşması Doğuya doğru genişleme süreci öncesinde Avrupa Birliği'ne kimlik veren antlaşma olarak da bilinmektedir. 1990'larda, AB sosyal politika önlemlerinin çoğu, Sosyal Politika Anlaşmasına ve Çalışanların Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartına dayanmıştır. Amsterdam Antlaşması ile sosyal politika alanında sağlanan en önemli yenilik, sosyal politikaya ilişkin protokol ve antlaşmanın AT Antlaşması hükmü haline getirilmesi ve antlaşmanın 136-139. maddeleri tarafından içerilmesi olmuştur.

Amsterdam Antlaşması, Avrupa istihdam ve sosyal politikası için bir dönüm noktasına işaret etmektedir. Bu antlaşmada devlet ve hükümet başkanları, Topluluk Antlaşmasına istihdam konusunda bağımsız bir bölüm eklemiş (125-130. maddeler) ve ilk defa olarak, istihdam politikasının, ortak bir Avrupa görevi olduğunu ilan etmişlerdir. AB, böylece ilk kez Amsterdam Antlaşması ile istihdam sorununun ortak bir Avrupa sorunu olduğunu kabul etmiştir. Buna göre her üye kendi istihdam politikasını kendisi belirlemeye devam edecek, fakat bu istihdam politikasını ekonomik ve sosyal alanları birleştiren eşgüdümlü bir Avrupa stratejisi içinde ele alacaktır. Üye devletler yeni düzenlemeye göre, Topluluğun ekonomik politikası ile kendi istihdam politikalarını uyumlu hale getireceklerdir.

Antlaşma aynı zamanda, Avrupa sosyal politikası için, ayrımcılığa karşı savaşmayı, dışlanmış kişilerin toplumla bütünleşmelerine yardım etmeyi ve bütünleşmiş bir toplum taahhüdünü yansıtan bazı yeni görevler saptamıştır. Cins, ırk, etnik köken, din ve inanç, engellilik, yaş ve cinsel tercihe dayalı ayrımcılıkla mücadele konusunda net ilerlemelerin sağlandığı antlaşmayla, istihdam ve fırsat eşitliği alanında nitelikli oy çoğunluğu ile karar alma mekanizmasının kabulüyle bu alanlarda gelişme olanağı ortaya çıkmıştır.

Amsterdam Antlaşmasının bir diğer önemli özelliği de daha önce Topluluk Sosyal Şartına ve Maastricht Antlaşmasının Sosyal Politika Protokolüne katılmayan İngiltere'nin bu kez katılımcı davranması ve AB sosyal politikasının iki vitesli haline son verilmesi olmuştur. Amsterdam Antlaşması ile Maastricht Antlaşmasının eki olan Sosyal Politika Anlaşmasının, Topluluk Antlaşmasının içine alınarak onun ayrılmaz bir parçası haline getirilmesinin, kuralsızlaşma trendinden uzaklaşmaya işaret ettiği vurgulanmaktadır (ETUC, 1998). Bununla birlikte ETUC, antlaşmayı Avrupa'nın karşı karşıya olduğu sorunlar konusunda minimalist bir çözüm olarak nitelemiştir. Topluluk Sosyal Şartının antlaşmaya dahil edilmesini olumlu bulan ETUC, bir yandan da bunun sosyal politika alanında anlamlı ilerlemeler elde etmek için yeterli olmadığını vurgulamıştır (Weber, 1997).

Amsterdam Antlaşması ile AET'nin kurulmasından bu yana Birlik ilk kez, sosyal diyalog yoluyla ve/veya Konsey ve Avrupa Parlamentosu aracılığıyla sosyal politika ve iş hukukunda geniş bir alanda düzenleme yetkisi-

ne kavuşmuştur (ETUI, 2001, 2). 136. madde ile Avrupa Sosyal Şartı (1961) ilk kez topluluğun birincil hukuk normlarından biri haline gelmiştir (ETUI, 2001, 3). Ancak Amsterdam Antlaşmasının sosyal politika alanında sağladığı gelişmeler konusunda farklı değerlendirmeler de söz konusu olmuş, bu düzenleme ve yenilikler, vitrin süsü ve kof düzenlemeler olarak eleştirilmiştir (McGiffen, 2001, 5).

Nice Antlaşması ve Sosyal Politika

Şubat 2003'te yürürlüğe giren Nice Antlaşması sosyal politika alanında var olan durumu korumakla birlikte kimi yenilikler de getirmiştir. Bu yeniliklerden en önemlisi, nitelikli çoğunlukla karar alınacak sosyal politika konularının genişletilmiş olmasıdır. AB Anayasası onay süreci tamamlanıp yürürlüğe girmediği için Nice Antlaşması ile Birlik Antlaşmasında yapılan değişiklikler sonucunda ortaya çıkan metin, AB'nin sosyal politika ile ilgili halen yürürlükte olan antlaşmasal hükümlerini ifade etmektedir. Kuşkusuz, bu değişiklikler 1957 Roma Antlaşmasında TAS, Maastricht ve Amsterdam antlaşmaları ile yapılan değişiklikleri de içermiştir.

AT Antlaşmasının sosyal politikaya ilişkin en önemli maddeleri 136 ve 137. maddelerdir. 136. madde sosyal politikaya ilişkin ilke ve hedefleri belirlerken, 137. madde Birlik organlarının sayılan hedeflere ulaşmak için yetkilerini ve karar alma yöntemlerini saptamaktadır. 137. maddeye göre Birlik organları oybirliği ile ya da nitelikli çoğunlukla tüzük, yönerge ve tavsiye kararları oluşturabilmektedirler.

Avrupa İstihdam Stratejisi

Maastricht Antlaşmasının ardından sosyal diyalog ve istihdam odaklı sosyal politikanın yükselişi gündeme gelmiş, 1993 yılı sonunda AB düzeyinde sosyal politika açısından öncelikleri ve politika önerilerini ele alan Yeşil Kitap (*Green Paper*) yayınlanmıştır. *Yeşil Kitap* üzerinde yapılan tartışmaların ardından 1994 yılında ortaya *Beyaz Kitap* (*White Paper*)[4] çıkmıştır. *Beyaz Kitap*, AB için öncelikli sosyal politika konularına yer vermektedir. Yükselen

4 *Yeşil Kitap* taslak/öneri metnini *Beyaz Kitap* ise tartışmalardan sonra şekillenen sonuç metnini ifade etmek için kullanılmaktadır.

işsizlik nedeniyle *Beyaz Kitap*, "iş yaratma"yı en yüksek öncelikli hedef olarak saptamakla yetinmemiş, sosyal karşıtlıkları azaltmanın aracı olarak hem insan kaynaklarının geliştirilmesine hem de sosyal diyaloğa vurgu yapmıştır. 1990'lı yıllarda sosyal politika, geçmişte olduğu gibi sendikalaşma ve toplu pazarlık hakları üzerine değil işçi-işveren arasındaki sosyal diyaloga odaklanmıştır (Carchedi, 2001, 241). Avrupa sosyal modeli, *Beyaz Kitap*'ta "ekonomik refah, sosyal bütünleşme ve her düzeyde yüksek bir yaşam kalitesinin biricik karışımı" olarak tanımlanmıştır (Bainbridge, 2002, 267).

Maastricht Antlaşmasının ardından sosyal politika ile ilgili pek çok yönerge yürürlüğe girmiştir. Birliğin kuruluşundan 1990'lara kadar çoğu serbest dolaşım ve işçi sağlığı alanında olmak üzere 20 civarında yönerge kabul edilmişken, 1990'lı yıllarda ve özellikle Maastricht sonrası 40'a yakın yönerge kabul edilmiş ve bu yönergeler içinde çalışma şartlarına ilişkin yönergeler önemli bir yer tutmuştur.

Amsterdam Antlaşması ile sosyal politika alanında gerçekleştirilen önemli değişikliklerin ardından sosyal politika ve özellikle de istihdam sorunu AB gündeminde özel bir yer almaya başlamıştır. Amsterdam'da yapılan değişiklikle AT Antlaşmasına istihdamla ilgili özel bir bölüm eklenmiş ve istihdam, birliğin temel hedeflerinden biri haline gelmiştir. ABİHA'nın 145. maddesine göre (eski 125) üye devletler ve Birlik, bu başlık çerçevesinde, Avrupa Birliği Antlaşmasının 3. maddesinde belirtilen amaçları (halkların refahı, tam istihdam, sosyal dışlanmayla mücadele, sosyal adalet ve sosyal korumanın da aralarında yer aldığı hedefler) gerçekleştirmek için, koordineli bir istihdam stratejisi geliştirmek ve özellikle vasıflı, eğitimli ve uyum sağlayabilen bir işgücünü ve ekonomideki değişimlere duyarlı işgücü piyasalarını desteklemek yönünde çaba gösterirler.

Amsterdam Antlaşmasının ardından yapılan çeşitli Konsey toplantılarında Birliğin istihdam politikası özel olarak ele alınıp değerlendirilmiş, ardı ardına yapılan ve istihdam sorununa özel bir yer verilen zirvelerle (Lüksemburg-Kasım1997, Cardiff-Haziran 1998, Köln-Haziran 1999, Lizbon-Mart 2000, Stockholm-Ekim 2000, Barcelona-Mart 2002) Birliğin istihdam stratejisi oluşturulmaya çalışılmıştır. Bunlar arasında Lüksemburg ve Lizbon zirveleri ön plana çıkmaktadır.

İstihdamla ilgili girişimlerin Birlik düzeyinde ortak bir eyleme dönüşmesi AB Komisyonunun 17-18 Kasım 1997'de Lüksemburg'da yaptığı olağanüstü istihdam zirvesinde Avrupa İstihdam Stratejisinin (AİS) kabul edilmesiyle olmuştur. İstihdam sorununa adanmış olan Lüksemburg Zirvesi "iş/istihdam zirvesi" (*The Jobs summit*) olarak da anılmaktadır (Bainbridge, 2002, 151). Zirvenin ardından Konsey, Birliğin ilk istihdam kılavuzunu kabul etmiştir. Zirvede, üye ülkelerin istihdam politikalarının koordinasyonu ele alınmış ve ortak bir Avrupa İstihdam Stratejisi (AİS) için kılavuz ilkeler saptanmıştır. Bu kılavuz ilkeler dört başlıkta toplanmaktadır (Presidency Conclusions, 1999).

1. İstihdam edilebilirliğin artırılması:
Uzun dönem ve genç işsizliği ile mücadele etmek,
Okuldan işe geçişi kolaylaştırmak,
Pasif önlemlerden aktif önlemlere geçmek,
Sosyal taraflar arasında işbirliğini güçlendirmek,

2. Girişimciliği geliştirilmesi:
İş kurmayı kolaylaştırmak,
Risk sermayesini sağlamak,
Vergi kolaylıkları sağlamak,

3. İşletmelerin ve çalışanların uyum kapasitesinin güçlendirilmesi:
İş organizasyonunu modernize etmek,
İşletmenin uyum mekanizmasını güçlendirmek,

4. Fırsat eşitliği politikalarının güçlendirilmesi:
Kadın-erkek ayrımcılığını önlemek,
İşe geri dönüşü kolaylaştırmak,
Çalışma ve aile yaşamını bağdaştırmak,
Engellilerin çalışma yaşamıyla uyumunu desteklemek,

Kılavuz ilkeler, işgücünün eğitimine vurgu yaparak ve aynı zamanda iş yaratmayı teşvik eden önlemlerle (vergi sistemlerini istihdamı teşvik

edici hale getirmek gibi) daha aktif bir istihdam politikasına dönüş anlamını taşımaktadır (Hantrais, 2007). AİS ile üye ülkelere işveren örgütleri ve sendikaların katılımıyla uygulamaya ilişkin rapor hazırlama yükümlülüğü getirildi. Hazırlanan raporlar ışığında Konseye uygulanan istihdam politikaları konusunda üye ülkelere tavsiyelerde bulunma izni verildi.

Lizbon Zirvesinde (2000), makro ekonomi, mal ve hizmet piyasalarında ve istihdamda yapısal reform, sosyal dışlanmaya karşı mücadele, sosyal koruma sistemlerinin modernleştirilmesi gibi tüm alanlarda bütünleşmiş yaklaşımlara ulaşmayı amaçlamıştır (ETUI, 2001, 173). Lizbon Zirvesinde 10 yıllık bir strateji belirlenmiş; 2010 yılına kadar AB'nin daha fazla ve daha kaliteli işler yaratması, daha fazla sosyal uyum yoluyla, sürdürülebilir ve rekabetçi bir ekonomi stratejisi izlemesi kararlaştırılmıştır.

Lizbon Zirvesi Birliğin hedefini; "gelecek 10 yıl içinde dünyanın en rekabetçi ve dinamik, bilgiye dayalı ekonomisi haline gelmek, tam istihdama ulaşmak, sürdürülebilir bir ekonomik büyümeyi ve sosyal bütünleşmeyi sağlamak" olarak belirlemiştir. Lizbon Zirvesini takiben komisyon Avrupa sosyal modelinin modernleştirilmesini amaçlayan Sosyal Politika Gündemi başlıklı bir belge hazırlayıp Konseye, Parlamentoya ve ESK'ya sunmuştur.

Zirvede 2010 yılı için AB genel istihdam oranının yüzde 70, kadın istihdam oranının yüzde 60 olması, somut istihdam hedefi olarak konmuş, yaşam boyu öğrenme ve hizmetlerde istihdamın artırılması hedeflenmiştir (Presidency Conclusions, 2000).

Lizbon Zirvesinde (2000) benimsenen sosyal politika gündeminin öncelikleri, "daha çok ve iyi işler yaratarak Avrupa'nın tam istihdam potansiyelini hayata geçirmek, değişimi önceden görmek, yönetmek ve yeni iş çevresine uygulamak, bilgi temelli ekonominin potansiyellerinden yararlanmak ve mobiliteyi artırmak" olarak ifade ediliyordu (Koray ve Çelik, 2007).

AB'nin 2020 İstihdam Stratejisi ise 2010'da açıklandı. 2020 stratejisi birbiriyle bağlantılı üç unsuru içeriyor. Birincisi bilgiye dayalı büyümeyi teşvik etmek, ikincisi içerilmiş bir toplum yaratmak (sosyal dışlanmayla mücadele), üçüncüsü ise çevreye duyarlı bir büyüme yaratmak.

2020 Avrupa istihdam stratejisinin ulusal hedefleri şunlardır (Ataman, 2010, 95):

- 20-64 yaş arası nüfusun yüzde 75'inin istihdamı,
- AB'nin GSYİH'sinin yüzde 3'ünün araştırma ve geliştirmeye ayrılması,
- 20/20/20 olarak bilinen iklim ve enerji hedeflerine ulaşılması,
- Okul terklerinin yüzde 10'un altına inmesi ve gençlerin en az yüzde 40'ının bir unvan ve/veya diploma sahibi olması,
- Yoksulluğun 20 milyon kişi azaltılması

Beşinci Bölüm

LİZBON ANTLAŞMASI SONRASINDA SOSYAL POLİTİKA

Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısında reform tartışmaları 2000'li yıllara damgasını vurmuştur. 1990 ve 2000'li yıllarda yaşanan genişlemeler AB'nin kurumsal yapısının yeniden düzenlemesi zorunluluğunu gündeme getirmiştir. Orta ve Doğu Avrupa'ya doğru genişleme sürecinde 2004 ve 2007 genişlemelerinde 12 yeni ülke AB üyesi olmuştur.[1] Reform ihtiyacı çerçevesinde 2000'li yılların başında bir anayasal antlaşma hazırlanması gündeme gelmiştir.

Tam adı "Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma" olan AB Anayasası, AB'nin ve üye devletlerin yetki alanları ile bu yetkilerin niteliklerinin tam olarak belirlenmesi ve açıklığa kavuşturulması, AB Temel Haklar Şartının hukuksal statüsünün belirlenmesi, kurucu antlaşmaların sadeleştirilmesi ve ulusal parlamentoların Avrupa bütünleşmesi içindeki rollerinin belirlenmesi amacıyla Avrupa Konvansiyonu[2] tarafından yaklaşık bir buçuk yıl süren bir çalışmayla (Şubat 2002-Temmuz 2003) hazırlandı ve Anayasa, AB'nin Haziran 2004 Brüksel zirvesinde kabul edildi. AB Anayasasının en önemli özelliği, çok dağınık olan AB mevzuatını (Roma Antlaşması ve onu değiştiren Tek Avrupa Senedi, Maastricht Antlaşması, Amsterdam Antlaşması ve Nice Antlaşması) sadeleştirmesiydi.

AB Anayasası 29 Mayıs 2005 tarihinde Fransa'da, 1 Haziran 2005 tarihinde Hollanda'da yapılan halkoylamalarında reddedildi. Anayasa 15 AB ül-

1 2004 genişlemesinde Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Litvanya, Letonya, Latviya, Malta ve (Güney) Kıbrıs, 2007 genişlemesinde ise Bulgaristan ve Romanya AB üyesi olmuştur.

2 Anayasa hazırlık sürecinde, demokratikliği tartışma konusu olan "hükümetler arası" mekanizma yerine, daha şeffaf ve katılımcı bir yöntem olan konvansiyon yöntemi tercih edildi. Konvansiyonda, AB üyesi hükümetlerden birer, ulusal parlamentolardan ikişer temsilci ve Avrupa Parlamentosu ile Avrupa Komisyonu temsilcileri yer aldı. Ayrıca konvansiyonda, 10'u Mayıs 2004'te üye olan 13 aday ülke, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa ombudsmanı, sivil toplum örgütleri ve üniversiteler gözlemci statüsünde temsilci bulundurdular. Böylece sosyal taraflar (işveren örgütleri ve sendikalar da) Anayasanın yapılma sürecine katılma olanağı buldular. Anayasa ne doğrudan halkların iradesine; kurucu bir iradeye dayalı olarak, ne de kapalı kapılar ardında hazırlanmıştır. Melez bir yöntem tercih edilmiştir.

kesinde (Belçika, Avusturya, Kıbrıs (Güney), Almanya, İspanya, Yunanistan, Macaristan, İtalya, Latviya, Litvanya, Estonya, Lüksemburg, Malta, Slovakya ve Slovenya) kabul edilmiş olmasına karşın bunlardan sadece İspanya ve Lüksemburg'da doğrudan halkoylaması yapıldı. Diğer ülkeler parlamento oylaması yoluyla Anayasayı kabul etti. Anayasa İspanya'da yüzde 76,7 ve Lüksemburg'da yüzde 56,5 evet oyuyla kabul edilmesine karşılık Fransa'da yapılan halk oylamasında yüzde 54,7, Hollanda'da ise yüzde 61,7 oranında hayır oyu çıktı.

AB Anayasasının reddedilmesinde sosyal politika sorunlarının önemli bir rol oynadığını söylemek mümkündür. Referandumda aslında Anayasal Antlaşma metni değil, genişlemeden işsizliğe, ulus-devletten küreselleşmeye, sosyal hakları koruma kaygısından "avrokrasi"ye duyulan tepkiye ve ülke içi iktidar savaşlarına varıncaya kadar pek çok çetrefil ve ikame edilemeyecek sorun anayasaya indirgenerek oylandı. [3]

Fransa ve Hollanda'dan çıkan güçlü hayır sonucu, 1 Kasım 2006 tarihinde yürürlüğe girmesi planlanan anayasanın kaderini değiştirdi. Fransa ve Hollanda'da yapılan halk oylamalarından hayır çıkması üzerine Çek Cumhuriyeti, Danimarka, İrlanda, Portekiz, İsveç ve İngiltere onay işlemlerini askıya aldı. Ardından anayasa AB gündeminden düştü bunun yerine daha sınırlı bir reform antlaşması oluşturulması fikri ağır bastı. Lizbon Antlaşması bu çerçevede ortaya çıktı. Anayasanın belirli bölümlerini içeren ve daha sınırlı reformlarla yetinen Lizbon Antlaşması 13 Aralık 2007 tarihinde Lizbon'da yapılan AB Zirvesinde imzalanmış ve tüm ülkelerin onay sürecini tamamlamasının ardından 1 Aralık 2009'da yürürlüğe girmiştir. Lizbon Antlaşması ile Avrupa Topluluğu'nu Kuran Antlaşma adı, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA) olarak değişmiştir.

Lizbon Antlaşması ile Değişenler

Lizbon Antlaşması ile AB'nin kurumsal yapısında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi AB'nin üç sütunlu yapısının ortadan kaldırılmasıdır. Bilindiği gibi bu üç sütunlu yapı Avrupa Topluluğu, Ortak

3 Avrupa Anayasası tartışmaları için bakınız: Aziz Çelik, AB Anayasası İçin Bir Okuma Önerisi, *Birikim Dergisi*, Sayı 190, Şubat 2005. Aziz Çelik, "Hayır"ın ardından, *Birikim Dergisi*, Sayı 195, Temmuz 2005.

Dış Politika ile Güvenlik Politikası ve Adli ve Yargısal Konularda İşbirliği konularından oluşuyordu. Bu üç sütunlu yapı karmaşık bir durum yaratıyordu. Birinci sütuna ilişkin işlemler AB'nin yasama prosedürü içinde gerçekleşirken, diğer iki sütuna ilişkin işlemler üye ülkeler arasında hükümetler arası işbirliğine dayanıyordu. Lizbon Antlaşması bu karmaşık yapıya son verdi. Avrupa Topluluğu, Avrupa Birliği ile yer değiştirerek ortadan kalktı. AB, hukuksal prosedürleri yerine getirme gücüne, tüzel kişiliğe kavuştu. Lizbon Antlaşması ile getirilen belli başlı yenilikleri şu şekilde özetlemek mümkündür:

AB Konseyi Başkanlığı oluşturulmuştur. Başkan 2,5 yıllık bir süre için nitelikli oy çokluğu ile seçilecek ve görev süresi bir kez yenilenebilecektir. Altı aylık eski dönem başkanlığı sistemi değiştirilmiş, bunun yerine, üç ülkenin oluşturduğu grubun 18 ay süreyle dönem başkanlığı yapması sistemi benimsenmiştir. AB Dış Politika ve Güvenlik Yüksek Temsilciliği oluşturulmuştur. Bir tür AB Dışişleri Bakanı misyonu olan Yüksek Temsilci, Dış İlişkiler Konseyine başkanlık yapmaktadır.

Nitelikli çoğunluk oylama sistemi değiştirilmiştir. 2014'ten itibaren aşamalı olarak yürürlüğe girecek (2017'den itibaren kesin olarak uygulanacak) yeni sisteme göre, ülkelerin nüfus büyüklüğü de önemli bir değişken olacaktır. Yeni nitelikli çoğunluk sistemine göre, karar alınabilmesi için AB nüfusunun en az yüzde 65'ini temsil edecek şekilde, ülkelerin en az yüzde 55'inin (2014 itibariyle 28 üye ülkenin 15'i) onay vermesi gerekmektedir. Bu sisteme çifte çoğunluk adı verilmektedir. Antlaşma ile Avrupa Parlamentosu'nun üye sayısı 751 ile sınırlandırılmaktadır. AP'ye ülkeler en az altı, en çok 96 temsilci yollayabilecektir.

Bu kurumsal değişiklikler dışında Lizbon Antlaşmasının en önemli yanı AB Temel Haklar Şartına hukuksal bağlayıcılık kazandırması olmuştur. Kişisel, siyasal ve sosyal haklar bütününe ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren Temel Şart AB sosyal politikası açısından da oldukça önemlidir. İngiltere ve Polonya Temel Haklar Şartının dışında kalacaklarını beyan etmiştir.

Lizbon Antlaşması ve Sosyal Politika

Lizbon Antlaşması ile AB'nin sosyal politika alanındaki yetkileri büyük ölçüde aynı kalmıştır. Lizbon Antlaşması ile sınırlı değişiklikler ya-

pılmasına rağmen sosyal politikaların geliştirilmesi ve uygulanması esas olarak üye devletlerin sorumluluğunda kalmıştır. Lizbon Antlaşması ile kurucu antlaşmalarda AB'nin sosyal önceliklerini netleştirmek ve güçlendirmek amacıyla bazı değişiklikler yapılmıştır.

Antlaşmanın üçüncü maddesiyle tam istihdam, toplumsal ilerleme, sosyal dışlanmayla mücadele ve sosyal koruma Birliğin hedefleri arasında yerini aldı. AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın (ABİHA, *Treaty on Functioning of the EU,* TFEU) 9. maddesi ile AB politikalarının oluşturulmasında ve geliştirilmesinde yüksek düzeyde bir istihdamın, uygun bir sosyal korumanın ve sosyal dışlanmayla mücadelenin dikkate alınması gerektiği kabul edildi. Sosyal tarafların rolünü düzenleyen antlaşmanın (ABİHA) 152. maddesine sosyal diyalog ile ilgili yeni bir unsur eklendi. Büyüme ve İstihdam İçin Üç Taraflı Sosyal Zirve (*Tripartite Social Summit for Growht and Employment)* adlı mekanizma Konsey, Komisyon ve sosyal tarafların temsilcilerinden oluşuyor.

Son olarak Lizbon Antlaşması ile AB Temel Haklar Şartının hukuksal değeri onaylanmış oldu. Temel Haklar Şartı bundan böyle bağlayıcı etkiye sahip olacak ve yargılama süreçlerinde atıf yapılabilecek. Temel Haklar Şartına hukuksal statü tanınması, Şartta güvence altına alınan sosyal hakların uygulanması açısından önemli bir ilerleme anlamına geliyor.

Birliğin Sosyal Politika Müktesebatı

AB Sosyal Politikasının Kaynakları

Kaynak, bir kural oluşturulurken dayanılan temeli, kararın arkasındaki nedeni, motifi ifade eder. Kaynak sözü hukukun dışa vurumu (lafzı) ve orijinini de ifade eder. Avrupa Birliği hukukunda kaynaklar birincil/ana hukuk (*primary*) ve ikincil/türevsel hukuk (*secondary)* ve sözleşmesel hukuk olarak ayrılır. Bunlar sırasıyla Birlik üyesi devletlerin ortak iradesinden doğan kaynaklar, Birlik kurum ve organlarının iradesinden doğan kaynaklar ve sosyal tarafların iradesinden doğan kaynaklar olarak da ifade dilebilir (Gülmez, 2008, 71).

Birincil kaynaklar, Birliği kuran antlaşmalar ve bunların ekleri ile bu antlaşmaları değiştiren antlaşmalar (Maastricht, Amsterdam ve Nice,

Lizbon Antlaşmaları) ve Avrupa Tek Senedidir. Bunlar Birliğin Anayasası olarak da kabul edilir. Yazılı olan ve olmayan genel hukuk ilkeleri, üye ülkelerin topluluğa katılma antlaşmaları da birincil hukuk (*primary law*) kaynaklarıdır. İkincil hukuk kaynakları; Birlik organları tarafından yaratılan hukuktur. Bunları tüzük (*regulation*), yönerge (*directive*), karar (*decision*), tavsiye (*recommendation*) ve görüş (*opinion*) olarak sıralamak mümkündür.

- Tüzükler genel kapsamlıdır. Doğrudan bütün unsurlarıyla bağlayıcıdır ve bütün üye devletlerde doğrudan uygulanırlar.
- Yönergeler (direktifler) bağlayıcıdır. Sonuçları açısından her üye devleti bağlar ancak şekil ve yöntem seçimini ulusal makamlara bırakır.
- Karar, muhatapları için bütün unsurları ile bağlayıcıdır.
- Tavsiye ve görüşler bağlayıcı değildir.

Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) kararları da ikincil kaynaklar arasında yer almaktadır. Divanın görevi Birlik mevzuatının uygulanması ve yorumlanmasında hukukun korunması olarak tanımlanmaktadır.

Sosyal politika konuları Birlik ile üye devletler arasında paylaşılan yetkiler *(shared competence)* arasında yer almaktadır. Ancak sosyal politikaların esas olarak üye devletler düzeyinde daha etkin bir biçimde gerçekleştirildiği bilinmektedir. Bu ilişki yetki ikamesi ilkesi *(subsidiarity)* çerçevesinde işlemektedir. Yetki ikamesi, AB organlarının yetkilerinin sınırlarını belirleyen bir ilkedir. ABİHA'nın 5. maddesine göre, Birlik, antlaşma ile kendisine tanınan yetki ve hedeflerin sınırları içinde faaliyet yürütür. Kendi açık yetki alanına girmeyen konularda ise yetki ikamesi ilkesine göre hareket etmek zorundadır. Yetki ikamesi ilkesine göre, söz konusu eylemin üye devletler tarafından etkin bir biçimde yerine getirilemeyeceği, kararın boyut ve etkilerinin Birlik seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda AB karar alabilir.

Birincil Kaynaklarda (Antlaşmalarda) Sosyal Politika

Sosyal politikanın AB bütünleşme sürecindeki gelişimini daha önce ele almıştık. Burada Birliğin Lizbon Antlaşması ile değiştirilmiş ve halen yü-

rürlükte olan iki temel antlaşmasında –AB Antlaşması ve AB İşleyiş Antlaşmasında (ABİHA)– sosyal politikaya ilişkin düzenlemeleri ele alacağız. Sosyal politikaya ilişkin detaylı hükümler AB İşleyiş Antlaşmasında yer almaktadır. AB Antlaşmasında ise daha çok ilkesel düzenlemeler yer almaktadır.

Temel Değerler: Tam İstihdam, Ayrımcılık Yasağı, Kadın ve Erkek Eşitliği, Sosyal İçerme

AB'nin dayandığı değerleri tanımlayan AB Antlaşmasının 2. maddesi sosyal politika açısından da önem taşımaktadır. Buna göre Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlık hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Çoğulculuğun, ayrımcılık yasağının, hoşgörünün, adaletin, dayanışmanın ve kadın-erkek eşitliğinin hâkim olduğu bir toplum bütün üye devletlerin sahip olması gereken özellikler olarak belirtilmektedir. AB Antlaşmasının 3. maddesinde Birliğin amacı; barışı, kendi değerlerini ve halklarının refahını ileriye götürmek olarak tanımlanmaktadır. Burada Birliğin, dengeli ekonomik büyümeye ve fiyat istikrarına, tam istihdamı ve sosyal gelişmeyi hedefleyen rekabet edebilirliği yüksek bir sosyal pazar ekonomisine ve çevre kalitesinin yüksek düzeyde korunmasına ve iyileştirilmesine dayalı olarak, Avrupa'nın sürdürülebilir kalkınması için çalışacağı hükmü yer almaktadır. Kuşkusuz bu hedefler arasında yer alan fiyat istikrarının sosyal politika için önemli bir kısıt olabileceği dikkate alınmalıdır. Ayrıca maddede yer alan "tam istihdam" ve "sosyal pazar ekonomisi" ifadeleri Avrupa sosyal geleneğine bir atıf olarak değerlendirilebilir. 3. maddeye göre Birlik, sosyal dışlanma ve ayrımcılık ile mücadele eder ve sosyal adaleti, sosyal korumayı, kadın-erkek eşitliğini, nesiller arası dayanışmayı ve çocuk haklarının korunmasını destekler.

AB İşleyiş Antlaşmasında kadın ve erkekler arasındaki eşitlikten, çalışanların serbest dolaşımına; istihdamdan, çalışma hayatına kadar sosyal politikaya ilişkin çok sayıda düzenleme yer almaktadır.

Kadın ve erkekler arasında eşitlik ve ayrımcılık yapılmaması konuları ABİHA'da ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Madde 8' göre Birlik tüm faaliyetlerinde, erkekler ile kadınlar arasındaki eşitsizliği gidermek ve eşitliği desteklemek için çaba gösterir.

Genel olarak ayrımcılıkla mücadele madde 10'da ele alınmaktadır. Buna göre; Birlik, politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında, cinsiyet, ırk, etnik köken, dini inanç veya kanaat, engellilik, yaş veya cinsel tercih temelinde yapılan ayrımcılıkla mücadele eder.

Madde 18'e göre uyrukluktan kaynaklanan nedenlerle yapılan her türlü ayrımcılık yasaktır. Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulüne göre hareket ederek, böyle bir ayrımcılığı yasaklamaya yönelik kurallar kabul edebilir. Madde 19 ayrıca ayrımcılıkla mücadele için Birliğe verilen diğer yetkileri düzenlemektedir.

Çalışanların Serbest Dolaşımı

Çalışanların serbest dolaşımı AB bütünleşmesinin temel özgürlükleri arasında yer alan malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı kapsamında sosyal politika açısından oldukça önemli bir noktadır. ABİHA'nın 45. maddesi (eski 39) çalışanların[4] serbest dolaşımını düzenlemektedir. Maddeye göre Birlik içinde çalışanların serbest dolaşımı sağlanır. Çalışanların serbest dolaşımı, üye devletlerin işçileri arasında istihdam, ücret ve diğer çalışma koşulları bakımından, uyrukluktan kaynaklanan nedenlerle yapılan her türlü ayrımcılığın kaldırılmasını gerektirir. Çalışanların serbest dolaşımına, kamu düzeni, kamu güvenliği ve halk sağlığı gerekçeleriyle sınırlamalar getirilebilir. Bu hak, yapılmış iş tekliflerini kabul etmeyi; bu amaçla üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşmayı; bir üye devlette, o devlet uyruklarının istihdamını düzenleyen mevzuata uygun olarak çalışmak amacıyla ikamet etmeyi ve bir üye devlette istihdam edildikten sonra o üye devlet topraklarında kalma haklarını içermektedir. Ancak serbest dolaşım hakkına ilişkin hükümler kamu hizmetlerine yönelik istihdama uygulanmaz. Kişilerin serbest dolaşımına ilişkin hükümler Birlik vatandaşlarının Birlik üyesi herhangi bir ülkede iş kurma serbestisini de içermektedir.

4 Maddenin İngilizce metninde "*workers*" sözcüğü yer alırken Fransızca metinde ise "*ouvriers*" (işçiler) yerine "*travailleurs*" (çalışanlar) sözcüğü tercih edilmiştir. Bu nedenle *workers* sözcüğünü alışılmış olduğu üzere işçiler olarak değil çalışanlar olarak çevirmeyi tercih ettik.

İstihdam

İstihdam, Birlik politikaları arasında önemli bir yer tutmaktadır. ABİHA'nın 9. maddesi istihdama ilişkin genel bir çerçeve sunarken 145 ila 150. maddeler (eski 125 ila 130. maddeler) istihdama ilişkin ayrıntılı düzenlemeler getirmektedir. Madde 9'a göre Birlik, politikalarının ve faaliyetlerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında, yüksek bir istihdam düzeyinin teşvik edilmesi, yeterli bir sosyal korumanın garanti edilmesi, sosyal dışlanma ile mücadele edilmesi ve yüksek düzeyde bir eğitim, mesleki eğitim ile insan sağlığının korunması için gerekli olan hususlar dikkate alınır. ABİHA'nın istihdama ilişkin hükümleri daha çok üye ülkeler arasında istihdam politikaları konusunda işbirliğinin artırılmasına dönüktür. Madde 145'e göre üye devletler ve Birlik, koordineli bir istihdam stratejisi geliştirmek ve özellikle vasıflı, eğitimli ve uyum sağlayabilen bir işgücünü ve ekonomideki değişimlere duyarlı işgücü piyasalarını desteklemek yönünde çaba gösterirler. Görüldüğü gibi madde somut ve bağlayıcı bir yükümlülükten çok, bir ortak tutum oluşturulmasını teşvik etmektedir. Nitekim daha önce ele aldığımız Avrupa İstihdam Stratejisi bunun somut bir sonucudur. Madde 146'ya göre üye devletler, istihdamın desteklenmesini ortak çıkar meselesi olarak kabul etmekte ve bu kapsamdaki eylemlerini Konsey bünyesinde koordine etmektedir. Birlik, üye devletler arasındaki işbirliğini teşvik etmek, eylemlerini desteklemek ve gerektiğinde tamamlamak suretiyle yüksek bir istihdam seviyesine ulaşılmasına katkıda bulunurken, üye devletlerin yetkilerine de saygı gösterir Birlik politikalarının ve eylemlerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında, yüksek bir istihdam seviyesine ulaşma amacı dikkate alınır (madde 147).

İstidam konusu AB zirvesi, Konsey ve Komisyon arasında izlenir. Bu çerçevede Avrupa Birliği Zirvesi, Konsey ve Komisyon tarafından hazırlanan yıllık ortak rapor temelinde, her yıl Birlikteki istihdam durumunu değerlendirir ve bu konuda sonuçlar kabul eder. Konsey, Avrupa Birliği Zirvesinin sonuçları temelinde, Komisyonun önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu, Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi ve İstihdam Komitesine danıştıktan sonra, her yıl, üye devletlerin istihdam politikalarının belirlenmesinde dikkate alacakları yönlendirici ilkeleri hazırlar. Her

üye devlet, istihdam politikasını uygulamak için aldığı başlıca tedbirler hakkında Konsey ve Komisyona yıllık rapor sunar. Konsey, bu raporlar temelinde ve İstihdam Komitesinin görüşünü aldıktan sonra, istihdama ilişkin yönlendirici ilkeler ışığında, her yıl üye devletlerin istihdam politikalarının uygulanmasını inceler. Konsey, bu inceleme sonrasında gerekli görürse, Komisyon'un tavsiyesi üzerine, üye devletlere tavsiyelerde bulunabilir (madde 148). Avrupa Parlamentosu ve Konsey, olağan yasama usulü uyarınca hareket ederek ve Ekonomik ve Sosyal Komite ile Bölgeler Komitesine danıştıktan sonra, üye devletler arasındaki işbirliğini teşvik etmeye ve istihdam alanındaki eylemlerini desteklemeye yönelik teşvik tedbirlerini kabul edebilir. Bu tedbirler, üye devletlerin kanun ve ikincil düzenlemelerinin uyumlaştırılmasını içermez (madde 149). Antlaşma istihdam politikası ile ilgili özel bir komite kurulmasını öngörmektedir.

Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra, basit çoğunlukla hareket ederek, üye devletler arasında istihdam ve işgücü piyasası politikalarının koordinasyonunu geliştirmek için, istişari nitelikte bir İstihdam Komitesi kurar. Komitenin görevleri şunlardır: üye devletlerdeki ve Birlikteki istihdam durumunu ve istihdam politikalarını izlemek, Konsey veya Komisyonun talebi üzerine ya da kendi inisiyatifiyle görüş oluşturmak ve Konseyin istihdamla ilgili çalışmalarının hazırlanmasına katkıda bulunmak. Komite, görevlerini yerine getirirken sosyal taraflara danışır. Komiteye her üye devlet ve Komisyon tarafından ikişer üye atanır.

Sosyal Politika Hükümleri (Madde 151-161)

ABİHA'da sosyal politika konuları "sosyal politika" başlığı altında 151 ile 161. maddeler (eski 136-146) arasında ele alınmaktadır. 151. madde Birliğin sosyal politika yaklaşımını ortaya koymaktadır. Birlik ve üye devletlerin, Avrupa Sosyal Şartı (1961) ve Topluluk Sosyal Şartı (1989) ile sağlanan sosyal hakların bilincinde oldukları vurgusuyla başlayan maddede, Birlik ve üye devletlerin istihdamın teşvikini, yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesini, yeterli sosyal korumayı, sosyal diyaloğu, devamlılık gösteren yüksek bir istihdam seviyesine ulaşılması için insan kaynaklarının geliştirilmesini ve dışlanmayla mücadeleyi amaçladığı ifade edilmektedir.

153. madde (eski 137. madde) 151. maddede sayılan amaçlara ulaşmak için Topluluğun, üye devletlerin faaliyetlerini destekleyeceği ve tamamlayacağı alanlar ile bu alanlarda nasıl karar alacağını düzenlemektedir.

Madde 152 sosyal diyalog ve sosyal taraflar arasındaki ilişkileri ele almaktadır. Buna göre, Birlik, ulusal sistemlerdeki farklılıkları göz önünde bulundurarak, Birlik düzeyinde faaliyet gösteren sosyal tarafların rolünü tanır ve teşvik eder. Birlik, özerkliklerine saygı göstererek sosyal taraflar arasındaki diyaloğu kolaylaştırır. 152. madde Lizbon Antlaşması ile getirilen yeni bir sosyal diyalog yapısına yer vermektedir: Büyüme ve İstihdam Konusunda Üçlü Sosyal Zirve.

Birliğin, 151. maddede yer alan sosyal politika amaçlarını gerçekleştirmek için, üye devletlerin şu alanlardaki faaliyetlerini desteklemesi ve tamamlaması öngörülmüştür: İşçilerin sağlık ve güvenliğini korumak üzere, özellikle çalışma ortamının iyileştirilmesi; çalışma koşulları; işçilerin sosyal güvenliği ve sosyal korunması; iş akdinin feshedilmesi durumunda işçilerin korunması; işçilerin bilgilendirilmesi ve işçilere danışılması; işçilerin yönetime katılması dahil, işçilerin ve işverenlerin çıkarlarının temsil edilmesi ve toplu şekilde korunması; Birlik topraklarında yasalara uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke uyruklarının istihdam koşulları; işgücü piyasasından dışlanmış kişilerin yeniden entegrasyonu; işgücü piyasasındaki fırsatlar ve işyerindeki muamele bakımından kadın ve erkek arasında eşitlik; sosyal dışlanma ile mücadele, sosyal koruma sistemlerinin modernizasyonu.

Avrupa Birliği Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu yönergeler aracılığıyla asgari talimatları kararlaştırabilir. Ancak bu yönergeler küçük ve orta ölçekli işletmelerin kurulmasına ve gelişmesine engel olacak şekilde yönetsel, mali ve yasal güçlükler getirmekten kaçınırlar (153/2-b). Bu istisnanın, çalışanların en çok korunmaya ihtiyaçları olduğu küçük ve orta ölçekli işletmelerde korumasız kalmalarına yol açabileceği vurgulanmaktadır (Akkaya, 2003, 228).

153/4'e göre, bu madde uyarınca kabul edilen düzenlemeler üye ülkelerin bu maddeyle uyumlu olan daha sıkı koruyucu önlemleri sürdürmesini ya da yeni önlemler almasını engellemeyecektir. Bir diğer deyişle, maddeyle öngörülen düzenlemeler asgari olup daha iyi ya da ileri düzenle-

Çerçeve 2. Birliğin Sosyal Politika Yönergeleriyle İlgili Karar Alma Biçimleri

Olağan yasama usulü ile (nitelikli çoğunluk) karar alınan konular (153/2-b)	a) İşçilerin sağlığını ve güvenliğini korumak üzere, özellikle çalışma ortamının iyileştirilmesi b) Çalışma koşulları e) İşçilerin bilgilendirilmesi ve işçilere danışılması h) Emek piyasasından dışlanmış kişilerin emek piyasası ile bütünleştirilmesi (166. maddeye halel gelmeksizin) i) işgücü piyasasındaki fırsatlar ve işyerindeki muamele bakımında kadın ve erkek arasındaki eşitlik,
Olağan yasama usulü, dolaylı nitelikli çoğunlukla karar alınan konular (Konseyin oybirliği ile nitelikli çoğunluk kararı alması durumunda) (153/2-b)	d) İş sözleşmesinin sona erdirilmesi durumunda işçilerin korunması f) İşçi ve işverenlerinin çıkarlarının temsili ve kolektif savunulması g) Birlik topraklarında yasalara uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke uyruklularının istihdam koşulları
Olağan yasama usulü, oybirliği ile karar alınan Konular (153/2-b)	c) İşçilerin sosyal güvenliği ve sosyal korunması d) İş sözleşmesinin sona erdirilmesi durumunda işçilerin korunması f) İşçi ve işverenlerinin çıkarlarının temsili ve kolektif savunulması g) Birlik topraklarında yasalara uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke uyruklularının istihdam koşulları
Topluluğun bağlayıcı karar alma yetkisi dışında olan konular (153/5)	Ücretler Sendika kurma hakkı Grev hakkı Lokavt koyma hakkı

melerin aşağıya çekilmesini gerektirmemektedir. Ayrıca üye ülkeler isterlerse daha ileri düzenlemeler yapabileceklerdir.

Nitelikli oy çokluğu ile karar alınan alanların sermaye açısından görece önemsiz olduğu, daha kritik alanlarda oybirliği koşulunun devam ettiği, hayati alanların ise Birlik yetkisi dışında bırakıldığı görülmektedir. Birlik, emek-sermaye ilişkilerinin en anlamlı yönlerinden dışlanmış, an-

cak daha az önemli konular üzerinde karar verebilmektedir (Carchedi, 2001, 242).

153/5'e göre bu maddenin düzenlemeleri ücretler, örgütlenme hakkı, grev hakkı ve lokavt uygulama hakkı için geçerli olmayacaktır. Sadece Birlik organlarına bağlayıcı karar alma konusunda sınırlama getirmekte olup, genel olarak örgütlenme ve grev hakkının Birlik hukuku dışında olduğu anlamına gelmeyen bu kural bir istisna niteliği taşımaktadır ve dar yorumlanması gerekir (Gülmez , 2008, 220). Bu konularda AB'nin düzenleme getirme yetkisinin olmaması ile bu hakların AB'ye üye olacak ülkelerce kabul edilmiş ve uygulanıyor olması zorunluluğu ayrı sorunlardır. AB'nin örgütlenme özgürlüğü ve grev hakkı konusunda düzenleme yetkisinin olmaması, AB ülkelerinin grev hakkını çiğneyebileceği anlamına gelmez. Daha ileride ele alınacağı gibi AB, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartını (1961) referans belgeler olarak kabul etmektedir. Dahası Haziran 1993'te Kopenhag Zirvesinde kabul edilen ve "Kopenhag Siyasi Kriterleri" olarak bilinen kararlar AB üyeliği için gerekli ölçütleri saptarken demokrasi, hukuk devleti ve insan haklarını garanti altına alan kurumların istikrarlı bir biçimde varlığını ön koşul olarak belirtmiş, bu hakların sadece kâğıt üzerinde varlığını değil günlük yaşamda fiilen uygulanmasını vurgulamıştır. Son olarak 2009 yılında yürürlüğe giren ve hukuksal bağlayıcılık kazanan AB Temel Haklar Şartı da toplu eylem ve grev hakkını güvence altına almaktadır. Bu nedenle örgütlenme ve grev hakkı siyasi kriterler bağlamında AB hukuku içindedir.

Antlaşmanın 154 ve 155. maddeleri, sosyal politikaya ilişkin düzenlemelerin hazırlanması konusunda sosyal taraflara ve sosyal diyalog mekanizmasına özel bir yer verir. Tarafların kendi aralarında mutabakata varacakları düzenlemelerin Birlik mevzuatına aktarılmasını öngörür.

154. maddeye göre Komisyon, sosyal tarafların Birlik düzeyinde birbirine danışmasını geliştirmekle görevlidir ve taraflar arasındaki diyaloğu kolaylaştırmak için gereken her türlü tedbiri alır. Komisyon, sosyal politika alanında öneriler sunmadan önce, sosyal taraflara danışır. Komisyon, bu danışma sonrasında, o alanda Birlik eyleminin tavsiye edilebilir nitelikte olduğu görüşünde ise, bu kez öngörülen önerinin içeriği hakkında sosyal

taraflara danışır. Sosyal taraflar, Komisyona görüş veya gerektiğinde tavsiye iletir. Bu danışma sürecinde sosyal taraflar, Komisyona kendi aralarında bir müzakere süreci (155. maddede öngörülen) başlatma isteklerini bildirebilirler. Bu süreç, ilgili sosyal taraflar ve Komisyonun ortak kararıyla uzatılmadıkça dokuz ayı geçemez. Sosyal tarafların talep etmesi halinde, aralarında Birlik düzeyinde oluşturdukları diyalog, anlaşmalar da dahil, sözleşmesel ilişkilere dönüşebilir. Birlik düzeyinde bağıtlanan anlaşmalar, imzacı tarafların ortak talebiyle, Komisyonun önerisi üzerine bir Konsey kararıyla uygulanır (madde 155). Böylece sosyal tarafların sosyal politikaya ilişkin düzenlemeleri kendi mutabakatlarıyla yapmasına imkân tanınmaktadır. Ancak bu yol, özellikle işverenlerin AB düzeyinde sözleşmesel ilişkilerden kaçınması nedeniyle çok sık kullanılmamaktadır. Komisyon, istihdam, iş hukuku ve çalışma koşulları, mesleki eğitim, sosyal güvenlik, iş kazalarının ve meslek hastalıklarının önlenmesi, iş sağlığı, sendikal haklar ve toplu pazarlık gibi konular başta olmak üzere sosyal politika alanlarında, üye devletler arasında işbirliğini teşvik eder ve eylemlerinin koordinasyonunu kolaylaştırır (madde 156).

Eşit işe eşit ücret konusu ayrı bir maddede ele alınmaktadır (madde 157). Her üye devlet, kadın ve erkek çalışanlara, aynı veya eşit değerde iş için eşit ücret ilkesinin uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür. Buradaki ücret terimi geniştir. "Ücret" ifadesi işçinin işverenden istihdam edilmesi nedeniyle doğrudan veya dolaylı olarak aldığı, nakdi veya ayni, temel veya asgari ücreti, maaşı veya diğer herhangi bir bedeli ifade eder.

Madde cinsiyet temelinde ayrımcı olmayan eşit ücreti şu şekilde tanımlamaktadır: a) parça başına ücret ödenen aynı iş için ücretin aynı ölçü birimine göre hesaplanması, b) zaman esasına göre ücret ödenen işlerde aynı iş için aynı ücretin uygulanması.

Madde pozitif ayrımcılık yoluyla daha az temsil edilen ve korunan cinse yönelik pozitif ayrımcılık uygulamalarının eşitlik ilkesine aykırı olmadığını hükme bağlamaktadır.

Antlaşma, sosyal koruma politikaları konusunda, üye devletlerin, kendi aralarında ve Komisyon ile işbirliğini geliştirmek için, istişari nitelikte bir Sosyal Koruma Komitesi kurulmasını öngörmektedir (madde 160).

Kuruluş antlaşmasında da var olan Avrupa Sosyal Fonu varlığını sürdürmektedir. İç pazarda işçiler için istihdam imkânlarını iyileştirmek ve standardının yükselmesine katkıda bulunmak amacıyla kurulan bir Avrupa Sosyal Fonu, Birlik dahilinde, işçilerin istihdamını daha kolay hale getirmeyi, coğrafi ve mesleki hareketliliklerini artırmayı ve özellikle mesleki eğitim ve yeniden eğitim yoluyla sanayideki ve üretim sistemlerindeki değişimlere uyum sağlamalarını kolaylaştırmayı hedefler. Fon, Komisyon tarafından idare edilir. Komisyona bu görevinde, bir Komisyon üyesinin başkanlık ettiği, hükümetlerin, sendikaların ve işveren örgütlerinin temsilcilerinden oluşan bir komite yardımcı olur (162 ve 163).

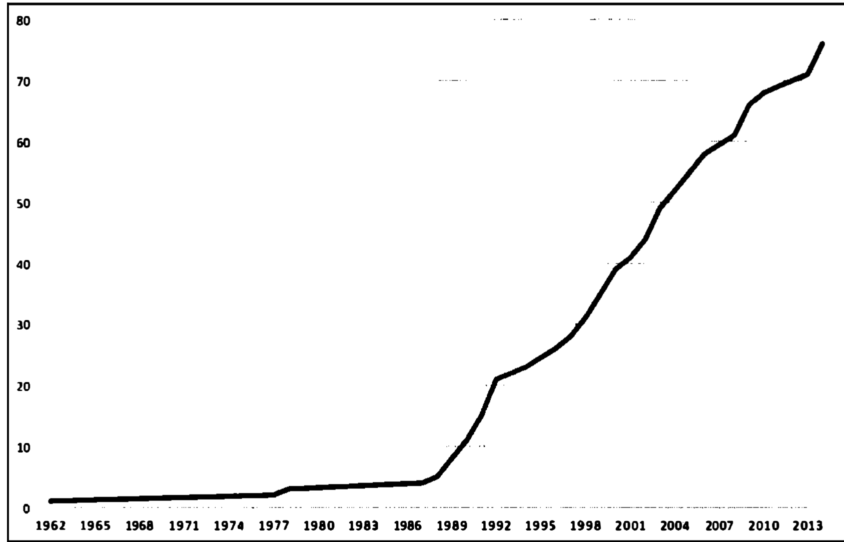
Sosyal Politika Yönergeleri

Sosyal politika müktesebatı içinde yönergeler önemli bir yer tutmaktadır. Üye ülkelere, uygulama araçlarını seçme imkânı tanıması ve emredici olması nedeniyle sosyal politika müktesebatı yaratılmasında yönergeler giderek artan bir rol oynamaktadır.

Sosyal politika yönergelerindeki artış aynı zamanda topluluğun bu alana olan ilgisine paralel olarak gelişmektedir. Özellikle 1980'lerin sonu ve 1990'larda sosyal politika yönergelerinde önemli bir artış yaşanmıştır. Halen 76 sosyal politika yönergesi yürürlüktedir (Grafik 8). Yönerge sayısının artışında, 1980'li yılların ortasından itibaren sosyal politikanın giderek önem kazanması, sosyal taraflar arasında diyalogun artması ve nitelikli çoğunluğa dayalı oylamanın sosyal politika alanında uygulanmaya başlaması etkili olmuştur. Ancak birlik mevzuatı içinde sosyal politikaya ilişkin olanların sınırlı bir yer tuttuğu gözlenmektedir. Halen yürüklükte olan toplam 18 bin 303 mevzuat içinde sosyal politikaya ilişkin olanların sayısı 616'dır. Sosyal politikanın Birlik mevzuatı içindeki ağırlığı yüzde üç civarındadır (Eur-lex, 2014).

ABİHA'nın 154. maddesine göre –eski 138. maddesi– Komisyon, sosyal politika alanında öneriler sunmadan önce taraflara danışır. Bu danışmadan sonra Komisyon belirli bir alanda, Birlik eylemi ya da kararı tavsiye etme sonucuna varırsa bunun ayrıntısı için sosyal taraflardan görüş ister. Böyle bir danışma sürecinde taraflar 155. maddede yer alan süreci başlatmak isteyebilirler. Böyle bir durumda taraflara bir çerçeve anlaşmasına var-

Grafik 8. Sosyal Politika Yönergeleri (1962-2014)



Kaynak: Yürürlükteki AB Mevzuatı Kataloğundan (Eur-lex) Derlenerek Hazırlanmıştır. http://eur-lex.europa.eu (18 Temmuz 2014) (İşçilerin serbest dolaşımına ilişkin yönergeler de dahildir.)

mak için dokuz ay süre tanınır. Antlaşmanın 155. maddesi işçi ve işverenlere arzu ederlerse aralarında AB düzeyinde sözleşmesel ilişkiler kurma imkânı vermektedir. Taraflar arasında varılacak anlaşmalar Komisyonun önerisi ve Konsey kararıyla yürürlüğe konulabilir. 1990'lı yıllardan başlayarak bugüne değin beş yönerge doğrudan sosyal taraflarca hazırlanmış ve Konseyce yürürlüğe sokulmuştur. Bu yönergeler şunlardır:

- 1996/34 Ebeveyn izni konusunda çerçeve anlaşması (ETUC, UNICE[5] ve CEEP arasında)
- 1997/81 Kısmi zamanlı çalışma hakkında çerçeve anlaşması (ETUC, UNICE ve CEEP arasında)

5 2007'de BusinessEurope adını aldı.

- 1999/63 Gemicilerin çalışma süreleri hakkında çerçeve anlaşması (Avrupa Topluluğu Armatörler Birliği-ECSA ile AB Taşıma İşçileri Federasyonu-FST arasında)
- 1999/70 Belirli süreli çalışma hakkında çerçeve anlaşması (ETUC, UNICE ve CEEP arasında)
- 2000/79 Sivil havacılık işçileri çalışma süreleri hakkında Avrupa anlaşması (Avrupa Havayolları Birliği-AEA, Avrupa Taşıma İşçileri Federasyonu-ETF, Avrupa Kokpit Derneği-ECA, Avrupa Bölgeleri Havayolu Birliği-ERA ve Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği arasında)

Ayrıca sosyal taraflar arasında Temmuz 2002 tarihli tele-çalışma çerçeve anlaşması ve Ekim 2004 tarihli işle bağlantılı stres hakkında çerçeve anlaşması imzalanmıştır. Stresle ilgili çerçeve anlaşmasına diğer üç örgüt yanında UEAPME (Avrupa Esnaf, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Birliği) de katılmıştır. Yönergeye dönüşen önceki anlaşmalardan farklı olarak çerçeve anlaşmalarla ilgili uygulama araç ve yöntemleri üye ülkeler tarafından saptanacaktır.

Avrupa Birliği'nin sosyal politikaya ilişkin yürürlükteki yönerge sayısı 2014 yılı itibariyle 76'dır. Bu yönergelerden sosyal politika ve çalışma koşulları açısından sıkça gündeme gelen belli başlılarının temel düzenlemeleri aşağıda ele alınmıştır. Yönergelere ilişkin değerlendirmelerde ağırlıkla AB Mevzuat Veri Tabanında (Euro-Lex, 2014) yer alan yönergeler ile Yves Jorens, Jean-Philippe Lhernould ve Simon Roberts (2011)'de yer alan değerlendirmelerden yararlanılmıştır.

İşçilerin (Bir Başka Ülkede) Görevlendirilmesi Yönergesi 96/71

Hizmetlerin İfası Çerçevesinde İşçilerin Başka Bir Üye Ülkede Görevlendirilmesine İlişkin 16 Aralık 1996 Tarih ve 96/71/EC Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi

Hizmetlerin serbest dolaşımının kolaylaştırılması için, asgari düzeyde koruma elde etmek amacıyla Birlik düzeyinde bir çekirdek mevzuat oluşturulması gerekli görülmüştür. Bu mevzuat hizmetin verildiği üye

devletin sınırları dahilinde geçici iş yapmak için çalışanlarını görevlendiren işverenin ev sahibi devlette uyması gereken kuralları içermektedir. 96/71 sayılı yönerge üye devletlerin, o ülkede geçici olarak çalışan işçiler için iş mevzuatlarının bazı hükümlerini uygulamayı zorunlu kılmıştır (Jorens vd, 2001). Üye devletler, istihdam ilişkisine hangi hukuk uygulanırsa uygulansın, görevlendirilmiş işçiye, işin yapılacağı üye ülkede aşağıdaki yedi konuyu kapsayacak çalışma koşullarını garanti edeceklerdir.

1) Azami çalışma süreleri ve minimum dinlenme süreleri
2) Asgari yıllık ücretli izinler
3) Fazla mesai de içeren minimum ödeme oranları
4) İşçi kiralama koşulları, özellikle geçici istihdam büroları aracılığıyla kiralanan işçilerin koşulları
5) İşyerinde sağlık, güvenlik ve temizlik
6) Gebe ve yeni doğum yapmış kadınlar ile çocuklar ve gençlerin çalışma koşullarını göz önüne alacak koruyucu önlemler
7) Kadın ve erkek arasında eşit muamele ve ayrımcılık yapmamaya ilişkin diğer hükümler.

İstihdam Şartlarını İşverenin Bilgilendirme Sorumluluğu Yönergesi (91/533)

İşverenin İş Akdi veya İş İlişkisinde Uygulanacak Kurallar Hakkında Çalışanları Bilgilendirme Sorumluluğuna İlişkin 14 Ocak 1991 Tarih ve 91/533/EEC Sayılı Konsey Yönergesi

İşveren bu yönerge kapsamındaki çalışanı iş sözleşmesi veya iş ilişkisinin temel unsurları hakkında bilgilendirmekle yükümlüdür. İşverenin her çalışana iş sözleşmesinin unsurları veya iş ilişkileri ile ilgili bilgi vermesi gerekmektedir. Bu bilgilendirme çalışanın işe başlamasından en geç iki ay sonra ve yazılı olarak yapılmak zorundadır.

Bu bilgilendirme, tarafların kimler olduğunu; işyerine ilişkin bilgiler; çalışana verilen unvan; işin türü, tanımı ve ayrıntıları; iş sözleşmesinin başlangıç tarihi, belirli süreli iş sözleşmesinde tahmini süre, ücretli izin süresi, temel ücret, günlük veya haftalık çalışma süresi; bulunması

durumunda çalışma koşullarını düzenleyen toplu iş sözleşmeleri konularını içermelidir.

Doğum İzni/Ebeveyn (İzni Revize) Yönerge (2010/18)

BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP ve ETUC Tarafından Karara Bağlanmış Ebeveyn İzni Hakkındaki Gözden Geçirilmiş Çerçeve Anlaşmayı Yürürlüğe Sokan ve 96/34/EC Sayılı Yönergenin Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin 8 Mart 2010 Tarih ve 2010/18/EU Sayılı Konsey Yönergesi

Yenilenmiş yönerge kadın ve erkek eşitliği ile iş hayatı, özel hayat ve aile hayatı arasındaki dengeyi sağlamaya yöneliktir. Yönerge kadın ve erkek çalışanlara doğum veya evlat edinme halinde en fazla sekiz yaş olmak üzere o çocuğa bakmak amacıyla, üye devletler ve/veya sosyal ortaklar tarafından belirlenecek bir yaşa kadar ebeveyn iznine sahip olmayı bir bireysel hak olarak tanımaktadır. Ebeveyn izni en az dört ay olmak üzere belirlenir.

Ebeveyn izninin ayrıntılarını, yani tam zamanlı mı yoksa kısmi zamanlı mı olacağını, asgari bir çalışma süresine (bir yılı aşamaz) tabi olup olmadığını, erişim koşullarını, ebeveyn izninin işveren tarafından ertelenebileceği durumları, işçi tarafından işverene bildirimde bulunulması konusunda bir ihbar süresi olup olmadığını ve bunun gibi unsurları üye devletler kendileri belirlemektedir.

Anlaşma, cinsiyet ayrımı olmadan, istihdam ilişkisi ve sözleşmesinin doğasına bakmadan, işletmenin büyüklüğünü dikkate almadan bütün işçilere uygulanacak minimum kuralları göstermektedir.

Hamile, Loğusa ve Emziren Kadınların İşte Korunması Yönergesi (92/85)

Hamile, Loğusa veya Emzikli Kadın Çalışanların İşte Sağlık ve Güvenliklerinin İyileştirilmesine İlişkin Asgari Önlemlerin Belirlenmesine İlişkin 19 Ocak 1992 Tarih ve 92/85/EEC Sayılı Konsey Yönergesi

İşyeri sağlığı ve güvenliği çerçevesinde kabul edilen bu yönergenin hedefi gebe ve yeni doğum yapmış kadınlar ile emziren kadınların sağlık ve gü-

venliklerini korumaktır. Bu işçi grubunun hassas durumlarından ötürü özel önlemlerin alınması gerekmektedir. Hamile ve yeni doğum yapmış kadınlar gece işlerinde çalışmaya zorlanamazlar. Kadın çalışanların doğumdan önce veya sonra en az 14 hafta süreli analık izni hakları söz konusudur. Bunun iki haftasını kullanmak zorunludur. Hamile işçi doğum kontrolleri sırasında (bu kontroller iş saatlerine rastlasa bile) herhangi bir ücret kaybı olmaksızın izinli sayılacaklardır. Hamile işçilerin gebelik süresinin başlangıcından analık izninin sonuna kadar işten çıkarılmaları yasaktır. Analık izni süresince çalışma ile bağlantılı tüm haklar korunmakta olup, çalışanlara hastalık ödemesine eşdeğer gelir temin edecek ve yeterli düzeyde bir doğum yardımı ödeneği verilmelidir. Bu yönergede öngörülen analık izni ile ebeveyn izni ayrı ayrı haklardır.

Genç Çalışanların Korunması Yönergesi (94/33)

Gençlerin İşte Korunmasına İlişkin 22 Haziran 1994 Tarih ve 94/33/EEC Sayılı Konsey Yönergesi

Bu yönerge ile çalışan çocuk ve gençlerin sağlık ve güvenliğinin korunması amaçlanmaktadır. Yönergeye göre genç, 18 yaşından küçük herhangi bir kişiyi ifade etmektedir. Yönerge 15 yaşından küçükleri çocuk, 15 ile 18 arasındaki kişileri ise ergen olarak tanımlamaktadır. Yönergeye göre çocukların (15 yaşın altındaki kişilerin) çalıştırılması yasaktır.

Gençlerin yaptıkları işler titiz bir şekilde düzenlenmeli ve yaptıkları işler yaşları ve gelişimlerine uygun olmalıdır. Gençlerin tehlikeli unsurlara, radyasyona, kaza riskine ve aşırı sıcak, gürültü ya da titreşime maruz kalacakları, fiziksel ve psikolojik kapasitelerini aşan işlerde çalışmaları da yasaktır. Öte yandan, çocukların kültür, sanat, spor ya da reklamcılık faaliyetlerinin gerçekleştirildiği işlerde çalışmalarına izin verilebilmekte, fakat böyle durumlarda yetkili merciden izin alınması gerekmektedir. Ancak çocukların okula katılımlarının bu tür faaliyetlerden olumsuz yönde etkilenmesine izin verilemez. Yönergeye göre ergenlerin gece 10.00-sabah 06.00 veya gece 11.00-sabah 07.00 saatleri arasında çalışmaları yasaktır. Mümkün olan hallerde ergenlerin haftalık dinlenme sürelerinin iki gün olması ve her durumda 36 saatten az olmaması gerekir.

Kısmi Zamanlı Çalışma Yönergesi (97/81)

UNICE, CEEP ve ETUC Tarafından Bağıtlanan Kısmi Zamanlı Çalışma Hakkında Çerçeve Sözleşme ile İlgili 15 Aralık 1997 Tarih ve 97/81/EC Sayılı Konsey Yönergesi

Bu yönerge kısmi zamanlı çalışmayla ilgili şu amaçlara yer vermiştir:

Kısmi zamanlı çalışanların zararına olacak ayrımcı davranışları ortadan kaldırmak ve bu çeşit çalışma biçimlerinin niteliğini artırmak: Kısmi zamanlı çalışanların, tam zamanlı çalışanlara göre daha kötü muamele görmemeleri konusundaki istihdam koşulları açısından, ayırımcılık yapılmaması ilkesi;

Kısmi zamanlı çalışmanın gönüllülük temelinde yaygınlaştırılmasını teşvik etmek: Çalışanların tam zamanlı işten yarım zamanlı bir işe transfer edilmeye karşı çıkmaları, işten atılmaları için geçerli bir neden değildir;

İşletmelerin ve çalışanların çıkarlarını uzlaştırarak, çalışma saatlerinin esnekleştirilmesine katkı sağlamak.

Kısmi zamanlı çalışanlar, çalışma saatleri, aynı kurumda ya da benzer işyerlerinde çalışan tam zamanlı çalışanların normal çalışma saatlerinden daha az olan çalışanlardır. Yönergenin en önemli yanı kısmi zamanlı çalışanlara yönelik ayrımcılık yasağıdır. Kısmi zamanlı çalışanlar, nesnel gerekçelere dayandırılmadıkça, sadece yarı zamanlı olarak çalıştıkları için tam zamanlı işçilere kıyasla daha kötü veya elverişsiz işlem göremezler. Uygun durumlarda zamana bağlı orantı ilkesi (*pro rata temporis, kıstelyevm*) uygulanır. Tam zamanlı ve kısmi zamanlı işçilerin çeşitli haklardan yararlanmaları çalışma süreleri ile orantılanır.

Yönerge aynı zamanda, üye devletler ve sosyal tarafların, toplu sözleşmelerde yer alan ve yarı zamanlı iş fırsatlarını sınırlandırabilen hükümleri ve hukuki veya idari engelleri belirleyip yeniden gözden geçirmelerini, hatta gerektiğinde bu unsurları ortadan kaldırmalarını gerektirmektedir. Adalet Divanı'na göre; "talep üzerine çalışma" sözleşmeleri yoluyla çalışan

kişiler de prensipte bu yönergenin uygulama alanına girebilirler (C-313/02 sayılı Wippel Davası) (Jorens vd. 2011).

Belirli Süreli İstihdam Yönergesi (99/70)

ETUC, UNICE ve CEEP Arasında Belirli Süreli Çalışma Hakkında Sonuçlandırılan Çerçeve Sözleşme İle İlgili 28 Haziran 1999 Tarih ve 1999/70/EC Sayılı Konsey Yönergesi

Bu yönerge Avrupa'daki sosyal taraflar arasında yapılan bir anlaşmaya dayanmaktadır. Bu yönergeye temel oluşturan çerçeve sözleşmenin amacı belirli süreli çalışma sırasında ayrımcılığı önlemek, bu çalışma biçiminin niteliğini geliştirmek ve birbiri peşi sıra defalarca belirli süreli iş sözleşmesi yapılması veya istihdam ilişkisi kurulmasından kaynaklanan istismarı önlemektir.

Yönerge, sosyal tarafların, bu kategorideki işçilerin ayırımcılığa ve art arda belirli süreli istihdam sözleşmeleri yapılmasına karşı korunması için genel bir çerçeve oluşturmak konusunda niyetini gösterir. Yönerge (Anlaşma) süresi belirsiz iş sözleşmelerini çalışma ilişkilerinin esas normu olarak gören ilkenin ortak bir şekilde desteklendiğine ilişkin bir niyettir.

Anlaşma, üye devletlerde yürürlükte olan uygulama, toplu sözleşmeler ve kanunlardan doğan belirli süreli sözleşmeli işçileri kapsar. Bunun istisnalarını, ulusal yetkililerin karar vereceği, başlangıç mesleki eğitim veya çıraklık eğitimi durumları ile kamu mesleki eğitimi, yerleştirme ve yeniden eğitim programları çerçevesinde yapılan iş sözleşmeleri oluşturmaktadır.

Yönerge, iş sözleşmesi veya işverenle iş ilişkisi; belirli bir tarihe ulaşılması, belirli bir işin tamamlanması veya belirli bir olgunun ortaya çıkması gibi nesnel koşullara bağlı olarak sona eren çalışanı "belirli süreli çalışan" olarak tanımlanmaktadır.

Ayrımcılık yasağı belirli süreli çalışanlar için de söz konusudur. Bunlar, çalışma koşulları ve şirketlerdeki işçi temsil organlarının oluşumunu belirleyen personel barajının sayısal olarak hesaplanması ile belirli süreli işçiler ile belirsiz süreli işçiler arasında eşit muamele ve ayrım yapılmaması ilkeleridir.

Nesnel bir şekilde gerekçelendirilemediği sürece, belirli süreli çalışanlar belirsiz süreli (devamlı) çalışanlara kıyasla daha elverişsiz muamele göremezler. Uygun olan hallerde zamanla bağlı orantı (kıstelyevm) belirli süreli işçiler için uygulanır.

İşverenler, devamlı pozisyonlara yerleşmelerini sağlamak amacıyla, belirli süreli işçileri işletme bünyesindeki boş pozisyonlardan haberdar etmelidirler.

Üye devletler, gerektiğinde, art arda yapılan sabit süreli sözleşmelerden kaynaklanan kötüye kullanmanın önüne geçmek için kendi hukuki sistemleri içerisinde önlem almak zorundadırlar. Bu önlemler aşağıdaki hususları içermelidir:

a) Belirli süreli sözleşme veya istihdam ilişkilerinin yinelenmesini haklı kılacak nesnel gerekçelerin tespit edilmesi,
b) Yinelenen belirli süreli iş sözleşmeleri veya istihdam ilişkilerinin azami toplam süresinin belirlenmesi,
c) Belirli süreli sözleşme veya istihdam ilişkisinin kaç kez yinelenebileceğinin belirlenmesi.

Çalışma Süreleri Yönergesi (2003/88)

Çalışma Zamanlarının Düzenlenmesine Ait Belirli Hususlara İlişkin 4 Kasım 2003 Tarih ve 2003/88/EC Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Yönergesi

Yönerge günlük, haftalık ve asgari dinlenme süreleri ile yıllık izinler ara dinlenmeleri ve haftalık azami çalışma süreleri ile gece çalışması, vardiyalı çalışma ve çalışma düzeninin belirli yönlerini ele almaktadır. Yönerge, çalışma ortamlarında gerekli sağlık ve güvenlik koşullarının temin edilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Ülkelerin mevzuatında veya taraflar arasında kararlaştırılmış sözleşmelerde yer alan daha uygun hükümler uygulanmaya devam edilir. Yönerge hükümleri asgaridir.

Yönergeye göre, çalışanın işverenin emrinde görev ya da faaliyetlerini yerine getirdiği zamanlar, çalışma zamanıdır. Çalışma zamanı dışında kalan zamanlar ise dinlenme zamanı olarak tanımlanmıştır. Yönerge gece zamanını

ulusal hukukta tanımlanan yedi saatten az olmayan ve gece yarısı ile saat beş arasındaki zaman olarak tanımlanmıştır. Günlük çalışma süresinin altı saatten fazla olması durumunda ara dinlenme sağlanmalıdır. Yönergeye göre haftalık çalışma süresi fazla mesai dahil 48 saati geçmemelidir. Her 24 saatlik süre için asgari 11 saatlik günlük dinlenme süresi olmalıdır. Gece çalışanlar için normal çalışma saatleri 24 saatlik bir süre içerisinde ortalama sekiz saati geçemez.

Yönergeye göre çalışanlara en az dört haftalık ücretli yıllık izin hakkı sağlanmalıdır. Yıllık dört haftalık izin süresi, herhangi bir ödenekle değiştirilemez. Yine aynı şekilde, herhangi bir iş yılı içerisinde alınmayan yıllık izin günlerinin bir sonraki yıl onun yerine geçecek şekilde bir ödenekle değiştirilmesi kabul edilemez. Tatil ödemelerinin bir yıl boyunca normal ücretlerin bir parçası olarak ödendiği sistemler de kabul edilemez. Bu bakımdan, tatil ödemesi, işçinin fiilen izin aldığı belli bir döneme göre yapılmak zorundadır. Bu ödeme, ilgili yıllık çalışma süresi boyunca kademe kademe ve yapılan işin karşılığı olan ücretle birlikte kısmen ödeme şeklinde yapılamaz (C-131/04 ve C-257/04 sayılı Steele Davası) (Jorens vd. 2011).

Yönergenin bir diğer önemli yanı referans (denkleştirme) sürelerine ilişkin düzenlemelerdir. Bir diğer ifadeyle çalışma ve dinlenme süreleri belirli sınırlar içinde kalmak kaydıyla haftalık ve günlük olağan çalışma süresinden uzun tutulup toplam süre içinde denkleştirilebilir. Bu çerçevede haftalık dinlenme süresi 14 günü geçmeyen bir referans dönemi içinde, asgari haftalık çalışma zamanı dört ayı geçmeyen bir referans dönemi içinde denkleştirilebilir. Toplam çalışma ve dinlenme süreleri referans dönemi için denkleştirilir.

Eşit İşlem ve Ayrımcılık Yasağına İlişkin Yönergeler

İşe Alma ve Mesleki Açıdan Eşit Muamelenin Sağlanması İçin Genel Bir Çerçeve Oluşturan 27 Kasım 2001 Tarih ve 2000/78/EC Sayılı Konsey Yönergesi

Genel olarak eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı ve özel olarak da kadın ve erkek çalışanlar arasında eşit muamele daima Avrupa Birliği'nin önemli hedefleri arasında yer almıştır.

Bu yönergenin amacı, üye devletlerde eşit muamele ilkesinin uygulanması maksadıyla işe alınma ve mesleki açıdan din, inanç, engellilik, yaş ve

cinsel tercihe dayalı nedenlerle ayrımcılık yapılmasına karşı mücadele için bir genel çerçeve getirmektir. Yönerge doğrudan ve dolaylı ayrımcılığı yasaklamaktadır. Yönergeye göre doğrudan ayrımcılık bir kimsenin din, inanç, engellilik, yaş ve cinsel tercihe dayalı nedenlerle bir başkasına göre daha elverişsiz ve kötü muamele görmesidir. Dolaylı ayrımcılık ise görünüşte tarafsız bir hüküm, kriter ya da uygulama, belirli bir din veya inancı, belirli bir engeli, belirli bir cinsel yönelimi olan veya belirli bir yaşta olan kimseye diğer kimselerle karşılaştırıldığında sakınca oluşturuyorsa söz konusudur.

Ayrıca din, inanç, engellilik, yaş ve cinsel tercihe dayalı nedenlerle kişinin onurunu çiğnemeyi amaçlayan ya da sonuçları itibarı ile cesaret kırıcı, düşmanca, aşağılayıcı, küçük düşürücü veya saldırgan bir ortam oluşturacak istenir olmayan bir tavır/yönetim tarzı bu yönerge bağlamında taciz olarak tanımlanmakta ve ayrımcılık olarak kabul edilmektedir.

Ayrımcılık yasağı ve eşit işlem yükümlülüğü işe alınma ve işte yükselme ölçütlerini, mesleki eğitim ve yeniden eğitimi, ücret ve çalışma koşulları ile işten çıkarmayı ve sendika ve mesleki örgütlerde çalışma gibi konuları kapsamaktadır. Engellilik ve yaşlılık nedeniyle bu kategoriler lehine yapılacak düzenlemeler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz.

Yönerge ayrıca pozitif eylem (ayrımcılık) ilkesine de yer vermiştir. Buna göre, eşit işlem ilkesi, ayrımcılığın zararlarını önlemek veya tazmin etmek için uygulamada tam eşitliği temin etmek niyetiyle alınan ve alınacak önlemlere engel teşkil etmez.

Yönergenin "ispat yükümlülüğü" konusundaki hükümleri oldukça önemlidir. Yönergeye göre üye devletler, kendi adli sistemleri uyarınca, eşit muamele ilkesinin kendilerine uygulanmayarak haksızlığa uğratıldıkları düşüncesinde olan herkesin doğrudan veya dolaylı ayrımcılık yapıldığı düşünülen olguları mahkeme veya yetkili makama taşıyabilmesini sağlayacak gerekli önlemleri alacaktır. Eşit işlem ilkesinin ihlal edilmediğinin ispatı şikayet edilen davalı tarafa aittir. Ancak bu hüküm cezai soruşturmada uygulanmaz.

Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele ve Fırsat Eşitliği

İstihdam ve Meslek Konularında Kadın ve Erkeğe Eşit Muamele ve Fırsat Eşitliği İlkesinin Uygulanmasına İlişkin (Yeniden Düzenle-

me) 5 Temmuz 2006 Tarih ve 2006/54/EC Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi

Birliğin oluşmaya başladığı dönemden bu yana, Kurucu Antlaşmada kadın-erkek eşitliği ilkesi yer almıştır. "Bütün üye devletler, eşit iş ya da eşit değerdeki işler için, kadın ve erkek işçiler arasında eşit ücret ödenmesi ilkesinin uygulanmasını sağlarlar" (ABİHA madde 157, eski 119). Geçmişte eski 119. maddenin doğrudan etkisi olmadığı düşünülmüştür. Ancak Adalet Divanı Defrenne 2 Davasında (C-43/75) bu maddenin doğrudan uygulanabilir olduğuna ve Divanın koruması gereken bireysel hakların güçlendirilmesine katkı sağlayabileceğine karar vermiştir.

İstihdam ve meslek konularında kadın ve erkek arasında eşit muamele sağlanması ve eşit fırsat tanınmasına ilişkin 2006/54 sayılı değişikliğe uğrayan yönerge ile; işe erişim, ücretler, çalışma şartları, sosyal güvenlik hakları ve iş fırsatları konularında kadın-erkek arasında eşitlik sağlanmasına ilişkin bir dizi eski yönergede yer alan hükümler tek bir metinde bir araya getirilmiştir. Adalet Divanında görülen çeşitli davalar da göz önünde bulundurulmuştur. Söz konusu değişikliğe uğrayan yönergeyle eşit ücret ilkesi belirlenmiş ve bütün doğrudan ve dolaylı ayrımcılık türleri yasaklanmıştır (Jorens vd. 2011).

Yönergeye göre "doğrudan ayrımcılık" bir kişiye, başka bir kişiye göre cinsiyeti sebebiyle benzer durumlarda olandan daha az elverişli şekilde davranılması halidir. "Dolaylı ayrımcılık" ise görünüşte tarafsız olan hükümler, kıstaslar ya da uygulamaların (meşru bir amaçla objektif olarak haklılığı gösterilmediği ve o amaca ulaşmanın araçları uygun ve zorunlu olmadığı sürece) belli cinsiyetten kişileri, öteki cinsiyetten olan kişilere nazaran özellikle dezavantajlı duruma düşürmesi halleridir.

Yönerge "taciz" ve "cinsel taciz" kavramlarını da tanımlamıştır. Taciz, kişinin onurunu çiğneme ve yılgınlık uyandırıcı, hasmane, haysiyet kırıcı, aşağılayıcı veya saldırgan bir ortam yaratma amacıyla veya bu sonucu doğuracak şekilde bir kişinin cinsiyeti ile ilgili uygunsuz davranışlar olarak tanımlanmıştır.

Cinsel taciz, yılgınlık uyandırıcı, hasmane, haysiyet kırıcı, aşağılayıcı veya saldırgan bir ortam yaratacak şekilde, kişinin onurunu çiğneme amacıy-

la veya bu sonucu doğuracak şekilde, arzu edilmeyen sözel veya sözel olmayan veya fiziksel cinsel içerikli davranışın herhangi bir biçimi olarak tanımlanmıştır.

Bu yönerge bağlamında ayrımcılık şu konuları da kapsamaktadır:

a) Taciz, cinsel taciz ve kişinin bu tarz bir davranışa boyun eğmeyi reddetmesine bağlı olarak daha az avantajlı (daha kötü) muamele,
b) Cinsiyet temelinde kişilere karşı ayrımcılık yapılması talimatı;
c) Bir kadına hamilelik veya doğum izniyle ilgili olarak daha az avantajlı davranılması.

Ayrımcılığın bir diğer unsuru eşit ücrettir. Yönergeye göre, aynı iş için veya eşit değer atfedilen işler için, ödemenin bütün boyutları ve koşulları bakımından cinsiyet temeline dayalı olarak doğrudan veya dolaylı ayrımcılık ortadan kaldırılır.

İstihdama, mesleki eğitime, terfi olanaklarına erişim ve çalışma koşulları bakımından eşit işlem ayrımcılık yasağının bir diğer yönüdür. Aşağıdaki konularla bağlantılı olarak kamu veya özel sektörde cinsiyete dayalı olarak doğrudan veya dolaylı ayrımcılık yapılamaz:

a) Hangi faaliyet alanında olursa olsun yükselme dahil mesleki hiyerarşinin her düzeyinde seçme kriterleri ve işe alma koşulları da dahil istihdama, bağımsız çalışmaya veya mesleğe erişim koşulları,
b) Her çeşit ve her düzeyde mesleki rehberlik, mesleki eğitim, ileri mesleki eğitim ve pratik iş tecrübesi de dahil yeniden eğitim;
c) İşten çıkarmalar ve ücret de dahil istihdam ve çalışma koşulları;
d) Çalışanların veya işverenlerin örgütlerine veya üyeleri belli bir mesleği icra eden herhangi bir örgüte katılım ve üyelik.

Üye devletler, ulusal adli sistemlerine uygun şekilde, kendilerine eşit muamele ilkesinin uygulanmaması suretiyle yanlış davranıldığını düşünen kişiler bir mahkemeye veya başka bir yetkili makama doğrudan ya da dolaylı ayrımcılığın gerçekleştiğini ortaya koyabilecek esaslar sunduklarında, eşit muamele ilkesinin ihlal edilmediğini ispat etme yükümlülüğünün davalıya ait olmasını sağlamak için gerekli önlemleri alırlar. Bu hüküm cezai soruşturmada uygulanmaz.

İşletmenin Devrinde İşçilerin Korunması Yönergesi (2001/23)

İşletmenin ve İşin veya Bunların Bir Kısmının Devri Halinde İşçi Haklarının Korunması Hususunda Üye Ülkelerin Mevzuatlarının Yakınlaştırılmasına İlişkin 12 Mart 2001 Tarih ve 2001/23/EC Sayılı Konsey Yönergesi

Bu yönerge yasal bir devir veya birleşme sonucu bir işletmenin, bir işin veya bir işletme veya işin bir kısmının bir başka işverene her türden devrine uygulanır. Bu yönerge iki işleve sahiptir. Birincisi işveren değişimi halinde, edinilen hakların korunması ve iş ilişkisinin işletmeyi devralan kişiye aktarılması yoluyla çalışanların korunması. Diğeri işletmenin devrinden önce bilgilendirme ve danışma süreci yoluyla daha fazla şeffaflık sağlanmasıdır.

Yönergenin temel hedeflerinden biri çalışanların haklarını korumaktır. Bu, birçok yolla gerçekleştirilebilir. Öncelikle, devreden tarafla yapılan iş sözleşmesinden doğan hak ve yükümlülükler kendiliğinden devralan tarafa aktarılır. Burada iş ilişkisinden doğan bütün haklar dikkate alınmalıdır. Devrin gerçekleştiği tarihte mevcut bir iş sözleşmesi veya ilişkisinden kaynaklanan ve devrin gerçekleşmesi öncesine ait yükümlülüklerden devreden ve devralan devir tarihinden sonra birlikte ve ayrı ayrı sorumlu tutulur. Devrin gerçekleştiği tarihte devredenin iş sözleşmesi veya iş ilişkisinden kaynaklanan hak ve yükümlülükleri devralana devredilir. Devralan taraf var olan toplu sözleşmenin sona ermesine veya bir başka toplu sözleşmenin yürürlüğe girmesine kadar devralana uygulanabilme kabiliyeti olan var olan toplu sözleşme hükümlerine uyar.

Devir işlemi devreden ve devralana işten çıkarmalar için bir gerekçe oluşturmaz. Ancak bu hüküm, işgücünde değişikliğe yol açan ekonomik, teknik ve organizasyonla ilgili nedenlerle yapılacak işten çıkarmalara engel teşkil etmez. İşten çıkarmanın devir nedeniyle gerçekleştiğine karar verilirse, o zaman işçiler devir tarihinde hâlâ devreden tarafın istihdam ettiği kişiler olarak kabul edilirler. Dolayısıyla, devreden tarafın bu işçilere yönelik yükümlülükleri devralan tarafa aktarılmış olur (C-101/87 sayılı Bork Davası). İşletmenin devrinin çalışma koşulları açısından işçinin aleyhine önemli

değişikliklere sebep olması durumunda, iş sözleşmesinin sonlanmasından işverenin sorumlu olduğu kabul edilir (Jorens vd., 2011). Ayrıca çalışan temsilcilerinin statüleri ve işlevleri korunur.

Yönergenin diğer önemli işlevi bilgilendirme ve danışılmadır. Devreden ve devralanın, devirden etkilenen çalışanların temsilcilerini, devrin öngörüldüğü tarih, devrin nedenleri, çalışanların devrinin yol açacağı yasal, ekonomik ve sosyal sonuçlar ve çalışanlarla ilgili öngörülen önlemler hakkında bilgilendirmesi zorunludur. Devreden devrin gerçekleşmesinden önce yukarıdaki bilgiyi temsilcilere zamanında vermelidir. Devralan yukarıdaki bilgileri zamanında ve her durumda istihdam ve çalışma koşulları bakımından çalışanları doğrudan etkilenmeden önce çalışanlarına verir. Devreden ve devralan, çalışanları ilgilendiren önlemler öngörmeleri halinde bir anlaşmaya varmak amacıyla çalışan temsilcileri ile zamanında danışmalarda bulunur.

Toplu İşten Çıkarmalar Yönergesi (98/59)

Toplu İşten Çıkarmalarla İlgili Üye Devletlerin Mevzuatlarının Yakınlaştırılmasına İlişkin 20 Temmuz 1998 Tarih ve 98/59/EC Sayılı Konsey Yönergesi

Toplu işten çıkarma, işverenin gerçekleştirdiği ve işçilerin şahsına bağlı olmayan bir işten çıkarma türüdür. Bir işten çıkarma işleminin toplu işten çıkarma sayılabilmesi için, işyerinde çalışan işçi sayısı ve işten çıkarmadan etkilenen işçi sayısı gibi iki koşulun varlığı gereklidir. Bu koşullar şöyledir: 30 gün içinde, 20'den çok ve 100'den az işçinin çalıştığı işyerinde 10 işçinin, 100'den çok ve 300'den az işçinin çalıştığı işyerinde çalışanların yüzde 10'unun veya 300 ve daha fazla işçi çalıştıran işyerlerinde en az 30 işçinin çıkartılması. 90 gün içerisinde istihdam edilen işçi sayısına bakılmaksızın en az yirmi işçinin işten çıkartılması.

Toplu işten çıkarma yönergesi özünde bir bilgilendirme ve danışılma mekanizması sağlamaktadır. Bu mekanizmanın iki boyutu vardır: Yetkili kamu makamlarını bilgilendirme yükümlülüğü ile işten çıkarma planı konusunda işçi temsilcilerini bilgilendirme ve onlara danışma yükümlülüğü.

İşçi temsilcilerinin, işten çıkarma nedenleri, işten çıkarılacak işçilerin sayısı, işçi seçiminde kullanılan ölçütler, işten çıkarma tazminatının hesaplanma yöntemi ve işten çıkarma işlemlerinin gerçekleştirileceği dönem gibi konularda bilgilendirilmesi zorunludur. Bilgilendirme ve danışılma biçimsel bir süreç değildir. Bu süreç etkin bir biçimde kullanılarak, toplu işten çıkarmadan kaçınmanın yolları aranmalı ve işçilerin işyerinde yeniden dağıtılması ya da bir başka işyerine gönderilmesi konularında önlemler alınmalıdır. Sadece danışmak yeterli değildir; burada yapılması gereken görüşmelerde bulunup anlaşmaya varmaktır (C-188/03 sayılı Junk Davası ve C-383/92 sayılı Komisyon- Birleşik Krallık Davası). İşçilere danışılması yanında, kamu yetkilileri planlanan toplu işten çıkarma konusunda bilgilendirilmeli ve işverenin işçi temsilcilerine verdiği bilgilerin aynısı kamu yetkilileri için de sağlanmalıdır. Planlanan toplu işten çıkarma, resmi yetkililere haber verildikten en az 30 gün sonra geçerli olabilmektedir (Jorens vd., 2011).

İşverenin İflası Durumunda Çalışanların Korunması (2008/94)

İşverenin İflası Durumunda Çalışanların Korunmasına İlişkin 22 Ekim 2008 Tarih ve 2008/94/AT Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi

Yönerge, işverenin iflas etmesi durumunda çalışanların korunmasını sağlamak ve asgari bir seviyede, özellikle ödenmemiş alacaklarının ödenmesini garanti etmek için mal varlığı işverenden bağımsız olan ve iflas durumunda işçilere ödemede bulunması gereken garanti kurumları oluşturulmasını öngörmektedir. Bu kurumların fonları tamamen kamu fonlarından karşılanmadığı sürece bunların finansmanına işverenler katılacaktır.

Garanti kurumlarınca ödenecek alacaklar üye devletlerce belirlenecektir. Ancak bunlar üç aydan az olmayacaktır. Bununla birlikte üye devletler ödemeler için bir tavan belirleyebilmektedir. İflas eden işverenin devletin sosyal güvenlik sistemi kapsamında zorunlu primlerini ödememesinin, işçinin prim ödemelerinin ödenen ücretten kaynakta kesilmesine dayanarak, işçinin yardım hakkı kazanmasını olumsuz yönde etkilememesi güvence

altına alınacaktır. Üye devletler bu sebeple işçilerin sosyal güvenlik yardımlarına hak kazanmasını bir şekilde sağlamak zorundadır (Jorens vd., 2011).

Bilgilendirme ve Danışılma Yönergesi (2002/14)

Avrupa Topluluğu İçerisinde Çalışanların Bilgilendirilmesi ve Danışması İçin Genel Bir Çerçeve Kurulmasına İlişkin 11 Mart 2002 Tarih ve 2002/14/AT Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi

Hemen hemen tüm AB ülkelerinde çalışanların işyerinde temsilini öngören yapılar söz konusudur. 2002/14 sayılı yönerge ile bir çerçeve sunulmuştur. Böylece bu yönerge, bilgilenme ve danışılma mekanizmasını hem ulusal uygulamaların hem de belirli koşulların (işçi sağlığı, toplu işten çıkarma ve işyeri devri gibi) dışına çıkararak genelleştirmiştir. Yönergenin girişinde İşçilerin Sosyal Hakları Topluluk Şartının 17. maddesine atıfta bulunulmaktadır. Topluluk Sosyal Şartının 17. maddesi "işçilerin bilgilendirilmesi, danışılması ve katılımı çeşitli üye devletlerde yürürlükte olan uygulamalar da göz önünde bulundurularak uygun yollarla geliştirilmelidir" hükmünü içermektedir.

Yönergenin amacı, AB içindeki işletmelerde veya işyerlerinde/kurumlarda çalışanların bilgilendirilmesi ve onlara danışılması konusunda asgari koşulları düzenleyen bir çerçeve oluşturmaktır. Yönerge bilgilendirmeyi, "çalışanların, gündemdeki konu hakkında bilgi edinmelerini ve konuyu incelemelerini sağlamak için işverenin işçi temsilcilerine bilgi aktarması" olarak, danışmayı ise "çalışanların temsilcileri ile işveren arasında görüş alışverişi ve diyalog kurulması" olarak tanımlamaktadır. Bilgi verilecek ve danışılacak konular olarak da, işyeri ile ilgili gelişmeler, istihdam eğilimleri, işin örgütlenmesinde veya sözleşmeye bağlı ilişkilerde değişiklik gibi konuları içermektedir. Ayrıca bilgilendirmenin, işçi temsilcilerinin yeterli inceleme yapmasını olanaklı kılacak şekilde ve uygun yerlerde, danışma toplantısına hazırlık yapabilecekleri bir tarzda ve içerikte olması da istenmektedir. Danışma süreci ise, uygun zamanlama, yöntem ve içerik ile yapılmalı ve tartışılacak konuya bağlı olarak ilgili yönetim ve temsil düzeyinde olmalıdır. Uzmanlar ve işçiler, kendilerinde gizli kalması istenmiş olan bir bilgiyi saklamak zorundadırlar.

Yönergeye göre işletme, kazanç için çalışıp çalışmadığına bakılmaksızın ekonomik bir faaliyet yürüten ve üye devletlerin sınırları içinde yer alan kamu veya özel işletmeleri; işyeri/kurum ise insani ve maddi kaynaklara bağlı olarak ekonomik bir etkinliğin yürütüldüğü iş birimini ifade etmektedir. Yönergeye göre işveren ulusal yasa ve uygulamaya uygun olarak işçilerle olan istihdam ilişkilerine veya istihdam sözleşmesine taraf herhangi bir gerçek veya tüzel kişiyi; işçi ise ulusal uygulamaya uygun olarak ve ulusal iş yasası altında çalışan herhangi bir kimseyi ifade etmektedir.

Yönerge en az 50 işçi çalıştıran bütün işletmeleri veya en az 20 işçi çalıştıran kuruluşları/işyerlerini kapsamaktadır (bu konuda tercih üye devletlere bırakılmıştır). Yönerge kimi istisnalara yer vermektedir. AB İşleyiş Antlaşmasının 153. (eski 137) maddesindeki düzenlemeye paralel olarak küçük ve orta ölçekli işletmeler yönergenin kapsamı dışında tutulmuştur.

Bilgilendirme, işletmenin veya işyerinin/kuruluşun faaliyetleri ve ekonomik durumu ile yakın zamanlı ve öngörülebilir gelişimi hakkında olacaktır. Bilgilendirme ve danışma işletme veya kuruluşun durumu, yapısı ve olası yönelimi ile özellikle istihdam düzeyinin sürdürülmesinin tehlikede olduğu durumda planlanan önlemleri içermelidir. Ancak bilgilenme ve danışılma haklarını içeren yönerge, yönetime katılma ve ortak yönetim gibi konulara yer vermemektedir. İstihdam sözleşmeleri ve iş organizasyonunda temel değişikliklere neden olabilecek kararlar, bilgilendirme ve danışmanın konusudur.

Bilgi, işçi temsilcilerine uygun bir çalışma yürütmelerini ve gerekli olduğunda, danışmaya hazırlanmalarını sağlayacak biçimde doğru zamanda, doğru tarzda, doğru içerikte verilmelidir. Danışma, işçi temsilcilerinin işverenle buluşmalarını ve işverenin görüşlerine karşı gerekçeleriyle birlikte yanıt vermelerini sağlayacak şekilde olmalıdır.

Avrupa Sendikalar Konfederasyonu (ETUC), 2002/14 sayılı yönergeyi hazırlık aşamasında eleştirmiş ve değişiklik önerilerinde bulunmuştur (Gülmez, 2003; 158): Yönergede yer alan sayısal eşikler son derece yüksektir. En az 50 işçi çalıştıran işletmeler tüm Avrupa işletmelerinin sadece yüzde 3'ünü temsil etmektedir. Yönergede yer alan sosyal ortaklar kavramı açık değildir. İşletme merkezinin sendikalar yerine büyük bir özenle "seçilen" temsilciler

ile anlaşmalar yapmasından kaçınılmalıdır. Yalnızca sendikalar ücretlilerin bilgilendirilmesi ve danışılmasını ele alan anlaşmalar yapabilmelidir.

Avrupa Çalışma Konseyleri Yönergesi (2009/38)

Çalışanlara Bilgi Verilmesi ve Danışılması Amacıyla Topluluk Düzeyindeki İşletmelerde ve Topluluk Düzeyindeki İşletme Gruplarında Bir Avrupa Çalışma Konseyi ya da Bir Prosedür Oluşturulmasına İlişkin 6 Mayıs 2009 Tarih ve 2009/38/AT Sayılı Düzenlenmiş Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi (Yeniden)

Bu yönergenin oluşturulması uzunca bir zaman almıştır. Konsey başlangıçta bu konuda bir anlaşmaya varamamıştır. Maastricht Antlaşmasının ardından imzalanan Sosyal Politika Anlaşmasının (SPA) 3(2) maddesi çerçevesinde Komisyon AB ölçekli işletmelerde ve işletme gruplarında bilgilendirme ve danışılma konusunu sosyal taraflarla görüşmüştür. Bu görüşme sürecinden sonra bu konuda bir Birlik düzenlemesinin oluşturulmasının uygun bulunması üzerine ikinci aşama olan müzakere aşaması başlamış ve sosyal taraflar Komisyona görüşlerini sunmuşlar ancak bu konuda kendi aralarında bir anlaşmaya yol açacak bir süreci başlatmak istememişlerdir. Bunun üzerine Komisyon Konseye kendi taslağını sunmuştur (Hermans, 2001; 34). 1994 yılında kabul edilen 94/45 sayılı yönerge 2009 yılında revize edilmiştir.

Bu yönergenin amacı, çalışanların Birlik düzeyindeki teşebbüslerde ve Birlik düzeyindeki teşebbüs gruplarında bilgilendirilme ve danışma hakkının geliştirilmesidir.

İki farklı üye ülkede bulunan Birlik düzeyindeki işletme veya Birlik düzeyindeki işletme gruplarının bütünü ya da en az iki işletmede veya işletmenin veya grubun kuruluşları ile ilgili olan hususlar uluslararası (ulus aşırı) olarak kabul edilirler.

Bu yönerge ile Birlik ölçekli işletmelerde ve işletme gruplarında çalışanların bilgilendirilmesi ve onlara danışılması amaçlanmaktadır. Bu yönerge kapsamında Birlik ölçekli işletme, üye ülkelerde en az 1.000 çalışanı olan ve en az iki üye ülkenin her birinde en az 150 çalışanı olan herhangi bir işletme anlamına gelmektedir.

Yönerge başka işletmeleri denetleyen bir işletme ve bu işletmenin denetimi altındaki işletmeleri "Birlik ölçekli işletmeler grubu" olarak tanımlamaktadır. "Birlik ölçekli işletmeler grubu" şu özelliklere sahip işletmelerden oluşan işletmeler grubunu ifade etmektedir: üye devletlerde en az 1.000 işçi çalıştıran, farklı üye devletlerde en az iki işletme grubu, ve tek bir üye devlette en az 150 işçi çalıştıran bir işletme grubu ve başka bir üye devlette en az 150 işçi çalıştıran bir işletme grubu. Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere yönerge ulusal ölçekli faaliyet gösteren işletmelerde ve yukarıda belirtilen sayısal ölçütlere uymayan Birlik ölçekli işletmelerde uygulanamaz.

Yönergeye göre, bilgilendirme çalışan temsilcilerinin konu hakkında bilgilenmelerine ve konuyu incelemelerine imkân sağlamak üzere işveren tarafından bilgilerin aktarılması anlamına gelmektedir. Bilgi çalışanların temsilcilerine olası etkinin derinlemesine bir analizini yapmalarına ve uygun olan durumlarda işverenin yetkili organı ile istişare için hazırlanmasına imkân tanıyacak uygunlukta olmalıdır.

Yönerge işçi temsilcilerinin ulusal yasa veya uygulamalar öngörülen/oluşan temsilci olarak tanımlamaktadır. Yönerge danışmanın yapılacağı işveren temsilcisini ise "merkezi yönetim" olarak adlandırmaktadır. Yönergeye göre "danışma," işçilerin temsilcileriyle merkezi yönetim veya daha uygun bir yönetim düzeyi arasında fikir alışverişi ve diyalog kurulması demektir. Avrupa Çalışma Konseyi kurulması veya bir danışma ve bilgilenme usulünün oluşturulması bir dizi aşamanın sonunda gerçekleşmektedir. Bu aşamalar; görüşmelerin başlatılması için başvuru (veya merkezi yönetimin kendi inisiyatifi ile harekete geçmesi), bir özel müzakere organı oluşturulması, müzakere çağrısı ve anlaşma olarak sıralanabilir.

Merkezi yönetim, Avrupa Çalışma Konseyinin ya da bir bilgilendirme ve danışma yöntemi belgesinin belirlenmesi için gereken koşulları ve araçları oluşturmakla yükümlüdür. Merkezi yönetimin bir üye ülkede bulunmadığı durumda merkez yönetimin görevlendirdiği temsilci aynı sorumluluğu alacaktır. Böyle bir temsilcinin görevlendirilmemesi durumunda ise sorumluluk bir üye devlette en çok çalışana sahip çalışma veya işletme grubu yönetimine aittir. Merkezi yönetim kendi inisiyatifiyle veya en az

100 çalışanın yazılı isteğiyle ya da en az iki üye devlette en az iki işyerindeki temsilcilerin yazılı isteğiyle görüşmeleri başlatmakla yükümlüdür. Başvuran 100 çalışanın en az iki farklı üye ülkede bulunan en az iki işletmede veya kurumda çalışıyor olması gereklidir.

Müzakerenin tarafları merkezi yönetim ile özel müzakere organlarıdır. Özel müzakere organı en az üç ve en fazla on yedi üyeden oluşur. Organın oluşumunda coğrafi temsil ve oransallık ölçütü esas alınır. Özel müzakere organının üyelerinin seçim yöntemi üye ülkelerce kararlaştırılır. Tüzel kişiliğe sahip olan özel müzakere organının görevi merkezi yönetim ile Avrupa Çalışma Konseyinin alanını, bileşimini, yetkilerini ve görev süresini veya çalışanların bilgilendirilmesi ve onlara danışılması ile ilgili yöntemin uygulanmasını içeren bir anlaşmaya varmaktır. Bu anlaşma yazılı olmak zorundadır.

Kendilerine verilmiş olan görevlerini gerektiği gibi yapabilmeleri için işçilerin temsilcilerinin gereken düzeyde korunma altına ve garanti altına alınmış olmaları gerekir. Özel bir görüşme kurulunun üyeleri ve Avrupa Çalışma Konseyinin üyeleri ve onlara yardım eden herhangi bir uzman, kendilerine gizli tutulması gerektiği açıkça belirtilmiş olan bir bilgiyi açıklamaya yetkili değildirler.

Özel müzakere organı, en az üçte iki oy çokluğuyla, görüşmeleri başlatmamaya ya da başlatılmış olan görüşmeleri sona erdirmeye karar verebilir. Bu durumda bir anlaşma imzalanmamış ve kuruluş süreci tamamlanmamış olacaktır.

Merkezi yönetimin ve özel görüşme kurulunun böyle bir karar aldığı durumlarda, ya da; merkezi yönetimin, özel görüşme kurulunun toplanması için yapılan ilk talebi takip eden altı ay içinde görüşmeleri başlatmayı reddettiği durumlarda, ya da;

Bu talebin yapılmasından sonraki üç yıl içinde bir Avrupa Çalışma Konseyi kurulması ya da bir bilgilendirme ve danışma prosedürü oluşturulması konusunda bir anlaşmaya varılamayan ve özel görüşme kurulunun görüşmeleri başlatma ya da görüşmeleri sona erdirme konusunda bir karar almadığı durumlarda aşağıdaki hükümler uygulanacaktır:

İşçilerin çıkarlarını ciddi ölçülerde olumsuz yönde etkileyen istisnai durumlarda, özellikle yer değiştirme, işyerinin kapanması ya da toplu işten

çıkarma durumlarında, seçilmiş komite, ya da böyle bir komitenin mevcut olmadığı yerlerde Avrupa Çalışma Konseyi, bilgilendirilme hakkına sahiptir. Avrupa Çalışma Konseyinin üyeleri, bilgilendirme ve danışma işlemlerinin kapsamı ve sonuçları konusunda çalışanların temsilcilerini bilgilendirmekle yükümlüdür.

Avrupa Çalışma Konseyi, merkezi yönetim ile, yılda bir kez, bilgilendirilme ve danışma için, merkezi yönetimin hazırladığı rapor temelinde Birlik içindeki işletmeler grubunun problemlerindeki gelişmeler ve bu işletmelerin ve grubun gelecekteki başarısı hakkında toplantı yapma hakkına sahiptir.

Avrupa Çalışma Konseyinin çalışma giderleri merkezi yönetim tarafından karşılanacaktır; bu ilkeye uygun olarak üye devletler Avrupa Çalışma Konseyinin çalışma giderleri merkezi yönetim tarafından karşılanacaktır; bu ilkeye uygun olarak üye devletler Avrupa Çalışma Konseyinin çalışması ile ilgili bütçe kuralları saptayabilirler.

Hizmetler (Bolkestein) Yönergesi (2006/123)

İç Pazarda Hizmetlerin Sunumu Hakkında 12 Aralık 2006 tarih 2006/123/EC Sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi

Doğrudan sosyal politikayla ilgili olmasa da çalışma haklarına etkileri nedeniyle üzerinde büyük tartışma ve mücadelelerin yaşandığı hizmetler yönergesi Birlik düzeyinde hizmet sunumu ve hizmetlerin rekabete açılmasına ilişkindir. Dönemin iç pazardan sorumlu Komisyon Üyesi Frits Bolkestein tarafından hazırlandığı için Bolkestein yönergesi olarak da bilinen yönerge Birlik içinde hizmet sunumuyla ilgili olarak tek pazar kurulmasını amaçlamaktadır. Yönergenin ilk taslağı (2004) Avrupa sendikaları ve sol partileri tarafından ağır biçimde eleştirildi. Yönergeye yöneltilen en önemli eleştiri taslakta yer alan "köken ülke ilkesi" idi. Bir başka birlik ülkesinde hizmet sunan işçinin geldiği ülkenin çalışma mevzuatına tabi olması olarak bilinen bu ilkenin Birliğin çeşitli üye ülkelerindeki işçiler arasında bir rekabete yol açacağı belirtildi. Bolkestein yönergesi Avrupa sosyal politika literatürüne sosyal dampingi simgeleyen "Polonyalı muslukçu" kavramını kazandırdı.

Başta ETUC olmak üzere Avrupa sendikaları yönerge aleyhinde "Stop Bolkestein" adıyla kitlesel gösteriler ve kampanyalar düzenlediler. ETUC yönergeye karşı iki büyük gösteri gerçekleştirdi. İlk gösteri 19 Mart 2005'te Brüksel'de 75 bin kişinin katılımıyla yapıldı. İkinci gösteri yönergenin oylanması öncesinde 14 Şubat 2006'da Strasbourg'da gerçekleştirildi. Sendikaların ve sol partilerin itirazları üzerine yönergede değişiklikler yapıldı ve yönergenin yeni hali 12 Aralık 2006 tarihinde onaylandı (2006/123/EC).

ETUC yönergede yapılan değişiklikleri Avrupa yurttaşlarının ve çalışanların bir zaferi olarak nitelendirdi ve taleplerinin çoğunluğunun karşılandığını belirtti. Yapılan değişikliklerle yönergeden köken ülke ilkesi çıkarıldı. Buna göre, üye ülkeler kendi ulusal kurallarını uygulayabilecek ve toplu pazarlık ve toplu eylem gibi haklara saygı gösterilecek. Genel kamu hizmetleri ve bazı ekonomik kamu hizmetleri örneğin sağlık hizmetleri ve sosyal hizmetler yönerge kapsamı dışına çıkarıldı. Ayrıca özel geçici iş bulma kurumları (temporary work agencies) ve özel güvenlik hizmetleri de yönerge kapsamından çıkartıldı (ETUC, 2006).

Yargı Kararları

Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD), Birlik hukukunun yorumlanması konusunda kararlar almaya da yetkilidir. Divan bu yolla AB hukukunun geliştirilmesinde önemli rol oynamıştır. Dinamik bir hukuk anlayışı ile hareket eden Divan hiçbir zaman kendi yetkisini ihtilafların çözümü ile sınırlamamış aksine kendini mevzuat yapan bir organ olarak görmüştür (Bozkurt, 2001, 97). Divan, Birlik Antlaşmaları tarafından kabul edilen ilkeleri ilerletme konusunda tıpkı ABD Yüksek Mahkemesinin ABD Anayasasındaki ilkeleri yorumlaması ve genişletmesi gibi bir rol oynamıştır. Divan, antlaşmaları ve mevzuatı yorumlarken bunların sadece sözüne bağlı kalmamış nihai amacına bakarak karar vermiştir. Divan, antlaşmaların lafzına değil amacına dayalı dinamik bir yorum anlayışıyla AB hukukunun ve bütünleşmenin gelişmesine büyük katkı yapmıştır (Bainbridge, 2000,112).

Tablo 14. Adalet Divanı Önünde Sosyal Politika Kararları

Yıl	Toplam Karar	Sosyal Politika	Oran (%)
2000	241	21	8,7
2001	305	46	15,1
2002	335	35	10,4
2003	378	36	9.5
2004	509	67	13,2
2005	466	56	12,0
2006	442	56	12,7
2007	456	52	11,4
2008	470	57	12,1
2009	495	34	6,9
2010	496	36	7.3
2011	544	38	7.0
2012	523	29	5.5
2013	620	28	4,5

Not: Sosyal politika kararları toplamında sosyal politika, işçilerin serbest dolaşımı, göçmen işçiler konusundaki karar ve görüşleri dikkate alınmıştır.

Kaynak: Avrupa Adalet Divanı Yıllık Raporlarından yararlanılarak hazırlanmıştır http://curia.europa.eu/jcms/jcms/J02_11035/rapports-annuels (14 Temmuz 2014)

ABAD kararları içinde sosyal politika ile ilgili olanlar önemli bir yere sahiptir. Divan tarafından karara bağlanan davalar içinde, sosyal politikaya ilişkin davaların oranı son yıllarda yüzde 5 ile 15 arasında seyretmektedir (Tablo 14). Sosyal politikaya ilişkin kararlar tarım, rekabet, şirketler hukuku gibi konularla birlikte Divanın önündeki önemli başlıklardan biridir. Sosyal politika konuları son dönemlerde Divan önündeki kalıcı ve tanınmış bir ana kalem haline gelmiştir. Sosyal politika konusunda giderek artan yargı içtihatlarının ulusal refah devletlerinin egemenliklerini ciddi bir biçimde aşındırdığı ve Birlik ölçekli düzenlemelerin payını giderek artırdığı belirtilmektedir (Wallace ve Wallace, 2000, 276). Divan kararlarını sadece Birliğin yazılı hukuku ve hukukun genel ilkeleri ışığında değil aynı zamanda uluslararası belgelere dayanarak da vermektedir: Divan, 1978 tarihli *Defrenne vs. Sabena* (169/77) kararında ILO'nun 111 sayılı İstihdam ve mesleki ayırımcılık hakkındaki sözleşmesine atıf yapmıştır (Defrenne 2 davası).

1998 tarihli *Grant vs. South West Trains* Ltd. (249/96) kararında Divan, Birleşmiş Milletler Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Hakkında Uluslararası Sözleşmesini esas almıştır. İlgili kararında divan, "Birlik hukukunun genel ilkelerinin uygulanması sırasında divan, insan haklarının korunmasına ilişkin uluslararası araçları dikkate alır" yorumunu yapmıştır (ETUI, 2001, 189).

Divan 1996 tarih ve 84/94 sayılı davada İngiliz hükümetinin, çalışma süreleri ile ilgili yönergeyi dar yorumlamasına karşı geniş yorum yapılmasına karar vermiştir.

Borsana davasında (2/97) bir İtalyan şirketinin işçi sağlığı ve iş güvenliği önlemlerinin uygulanması konusunda, İtalyan hükümeti aleyhine açtığı davada; yerel İtalyan mahkemesi İtalya'nın öngördüğü yüksek standartların değil AB yönergelerindeki asgari standartların uygulanmasına karar verdi. Ancak Divan bu kararı bozarak üye ülkelerin daha sıkı koruyucu önlemler alma yetkisi olduğunu karara bağlamıştır.

Divanın sendikal haklarla ilgili en önemli kararı kuşkusuz Albany Davası olarak bilinen kararıdır. Bu karar, toplu pazarlık hakkının korunması açısından yaşamsal öneme sahiptir. Albany Davasında (67/96, 115–117/97 ve 219/97), AAD bir Hollanda şirketinin toplu iş sözleşmelerinin Topluluğun rekabet kurallarını çiğnediği yolundaki iddiasını reddetmiş ve toplu iş sözleşmelerinin, Birlik hukuku açısından yasallığını onaylamıştır (Vaughan-Whitehead, 2003, 43).

Karar toplu iş sözleşmelerinin Birlik rekabet hukuku karşısındaki durumunu netleştirmiş ve toplu sözleşme özgürlüğü ve özerkliğini Birlik düzeyinde güvenceye almıştır. Albany kararı Divanın en önemli iş hukuku kararlarından biri olarak kabul edilmektedir. Mahkeme kararında sosyal politikanın en az rekabet kuralları kadar dikkate alınması gerektiğini vurguladı. Albany kararı AB içinde İngiltere'nin başını çektiği ve geleneksel olarak sendikaları ve toplu sözleşmeleri birer ayrıcalık ve bağışıklık olarak tanımlayan tutumun bir eleştirisi olarak yorumlanmakta ve kararın sendikal hakların varlığını tanıdığı ve onları en az rekabet kuralları ile eşit ya da daha üstün tuttuğu vurgulanmaktadır (Bercusson, 1999).

Laval Dörtlüsü (Laval, Viking, Rüffert ve Luxembourg) Kararları

Divanın Laval Quartet (Dörtlü) olarak bilinen Viking (2007), Laval (2007), Rüffert (2008)ve Luxembourg (2008) kararları toplu eylem ve grev hakkının Birlik hukuku içinde yeri açısından son derece önemli kararlardır. Birlik içinde, 96/71 sayılı yönerge çerçevesinde bir başka ülkede görevlendirilen işçilerin hakları ve serbest dolaşım ile toplu eylem hakkı konusunda önemli sonuçları olan bu kararlar, toplu eylem hakkının sınırlandırılması yönünde olmuştur. Aşağıda bu iki karardan Laval ve Viking kararları ele alınmaktadır.

Letonyalı bir inşaat şirketi olan Laval Stockholm yakınlarında bir okulun restorasyonu ihalesini kazanmıştır. Şirket daha ucuz (yüzde 40) çalıştıkları için Riga'dan restorasyonda çalıştırmak üzere işçi getirtir. İsveç sendikasının önerdiği toplu sözleşmeyi kabul etmeyen Laval, Letonya yapı işçileri sendikası ile sözleşme imzalar. Bunun üzerine İsveç sendikası Laval'ın İsveç'teki bütün tesislerini bloke ederek toplu eyleme gider. Bu eyleme diğer İsveç sendikaları da destek verir. Eylem sonunda iflas eden Laval İsveç mahkemelerine başvurarak sendikanın eyleminin ve dayanışma eylemlerinin yasadışı olduğunu ileri sürer. Laval eylemin Avrupa Topluluğu Antlaşmasının 49. maddesine (yeni 56. madde) aykırı olduğunu belirtmiştir. 56. madde Birlik içinde hizmet sunma serbestisine ilişkin sınırlamaları yasaklamaktadır. İsveç mahkemesi bu konuda Divandan görüş istemiştir.

Viking Finlandiyalı bir gemi taşımacılık şirketidir. Baltık Denizi'nde çalışan gemilerinden birine bayrak değiştirip Estonya'da kurulu sendikayla toplu sözleşme yapmak istemiştir. Estonyalı gemiciler Finlandiyalı mürettebattan daha ucuza çalıştırılmaktadır. Uluslararası Taşımacılık Federasyonu (ITF) ve Finlandiya Denizciler Sendikası bu duruma karşı çıkar. Fin Sendikası şirkete bayrak değiştirmesi durumunda greve gideceği uyarısını yapar ve ITF bütün üyelerine bir genelge yollayarak Viking şirketi ile toplu sözleşme yapmamalarını ister. Şirket bunun üzerine merkezi İngiltere'de olan ITF'i ve üyesi Finlandiya Gemi Adamları Sendikası'na karşı İngiliz Yüksek Adalet Mahkemesi'nde bir dava açar. Viking'e göre sendikaların eylemi AT Antlaşmasının 43. ve 49. maddelerine aykırıdır. Dava Londra Mahkemesi tarafından divana taşınmıştır.

Laval ve Viking davaları Birlik Antlaşmalarındaki temel özgürlükler ile toplu eylem hakkı arasındaki bağa ilişkin sorunu tekrar gündeme getirdi. Her iki şirket de toplu eylemin onların AB içinde serbest dolaşımına karşı yasadışı bir engel oluşturduğunu iddia ettiler. Laval İsveç'te hizmet verememiş Viking'in ise Estonya bayrağı çekmesi engellenmişti. Beklenti bu davalarda Divan'ın Albany benzeri bir karar vermesi yönündeydi. Albany kararında Divan toplu pazarlık ve toplu eylemlerin Antlaşmanın serbest dolaşım hükümlerine tabi olmadığına karar vermişti (Picard, 2008, 161). Ancak Divan sürpriz bir biçimde beklenenden oldukça geri bir karar verdi. Divan madde 43 (iş kurma özgürlüğü) ve madde 49'a (hizmet sağlama özgürlüğü) maksimum öncelik vermiştir. Her iki dava da Divan toplu eylem hakkını temel bir hak olarak tanımış ancak serbest dolaşım hakkına öncelik vermiştir.

Her iki kararda da neredeyse benzer ifadelerle Divan grev hakkını da içeren toplu eylem hakkının Birlik hukukunun genel ilkelerinin ayrılmaz bir parçası olduğunu vurgulamıştır. Ancak divan bu hakların mutlak olmadığına ve grev hakkının kullanımının belirli sınırlamalara tabi olabileceğine ve özellikle antlaşmalarla korunan haklara ilişkin gereklilikler ile bağdaştırılması gerektiğine hükmetmiştir. Divan, Laval davasında toplu eylem hakkının hizmetlerin serbest dolaşımını zorlaştırdığı, iş bırakma eyleminin, temel özgürlüklerden biri olan serbest dolaşıma engel olduğu sunucuna varmıştır (ECJ, C-341/05; ECJ, C 438/05).

Divana göre toplu eylem hakkı orantılılık ilkesi gözetilerek uygulanmalıdır. Divan toplu eylemin çalışma koşullarının tehlikede olduğu ve işçilerin korunması adına yapıldığı durumlarda haklı olabileceğini, aksi halde antlaşmanın ihlali anlamına geldiği sonucuna varmıştır. Özetleyecek olursak Divan Laval-dörtlüsü olarak bilinen kararlarında toplu eylemin temel bir hak olduğunu, toplu eylem hakkının ekonomik özgürlükler nedeniyle sınırlanabileceğini ve işçilerin görevlendirilmesi yönergesinin (*posting directive*) üst sınır olduğuna karar vermiştir (European Parliament, 2010). Divan Laval dörtlüsü kararları ile temel özgürlüklere temel haklar karşısında öncelik tanımış, temel hakları serbest dolaşım karşısında ikincil kılmış ve kararların liberal yönü sosyal yönünden ağır basmıştır (Bilgin, 2011). Viking ve Laval davalarında Divanın toplu eylem hakkını temel bir hak olarak

tanıması olumlu olarak görülse de bu hakkı serbest dolaşım özgürlüğüne bağlayarak sınırlaması AB ölçekli sosyal politika açısından ciddi bir tehlike anlamına gelmektedir.

ULUSLARARASI SÖZLEŞMELER

İnsan haklarının ekonomik ve sosyal boyutlarıyla korunması uzun bir tarihsel sürecin ve çeşitli uluslararası örgütlerin çabalarının sonucu oluşmuştur. Birleşmiş Milletler, ILO ve Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen çeşitli belgeler sosyal hakların içeriğini geliştirmiş ve koruma altına almıştır. Bu kuruluşların sosyal haklara ilişkin düzenlemeleri bir bütün olarak Uluslararası Sosyal Düzen olarak ifade edilmektedir (Güzel, 1998, 102). Birliğin kurucu antlaşmalarında "insan hakları ve temel özgürlüklerine saygı" ilkesine yer verilmiş olması, sosyal ve sendikal hakların çerçevesini evrensel boyutlarda genişlettiği şeklinde yorumlanmakta ve bu nedenle sendikalaşma, toplu sözleşme ve grev haklarına ilişkin değerlendirmenin ILO sözleşmeleri, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi (İHAS), Avrupa Sosyal Şartı (ASŞ) göz önüne alınarak yapılması gerektiği vurgulanmaktadır (Gülmez, 2003, 161).

Avrupa Birliği Antlaşmasının Lizbon Antlaşmasıyla yeniden düzenlenen 6. maddesi ile birlikte, AB İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine katılmış ve sözleşmenin tarafı haline gelmiştir. 6. maddeye göre, İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi tarafından güvence altına alınan ve üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan temel haklar, Birlik hukukunun genel ilkelerinin parçasıdır. Aynı madde ile AB Temel haklar Şartında yer alan hak, özgürlük ve ilkelerin kabul edildiği hükmü yer almaktadır.

ABİHA ile 1989 tarihli Topluluk Temel Sosyal Haklar Şartına ve Avrupa Sosyal Şartına açıkça atıfta bulunulmuştur. 1989 tarihli Topluluk Şartı da ILO normlarından esinlenerek hazırlanmış ve bu önsözde açıkça ifade edilmiştir. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının başlangıç bölümünde, şartın İHAS, Avrupa (Konseyi) Sosyal Şartından (ASŞ), ABAD ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin (İHAM) içtihat hukukundan kaynaklanan hakları teyit ettiği belirtilmiştir. Avrupa Konseyinin İnsan Haklarının ve Te-

mel Özgürlüklerinin Korunması Hakkında Avrupa Sözleşmesinin (1950) 11. maddesi; bireylerin çıkarlarını korumak için sendika kurmalarını ve sendikalara katılmalarını temel bir insan hakkı olarak tanımlamaktadır. Öte yandan Adalet Divanı da pek çok kararında ILO ve diğer uluslararası sözleşmelere yollamada bulunmuştur.

AB, özellikle Lizbon Antlaşması sonrasında güçlenen bir biçimde uluslararası insan hakları hukukunun ve uluslararası sosyal politikanın önde gelen belgeleriyle kendini bağlı saymakta ve bu hakları içeren belgeleri (AB Temel Haklar Şartı gibi) kabul etmektedir. Bu durum uluslararası ve bölgesel çeşitli sosyal politika araçları arasındaki etkileşimin önemli göstergelerinden biridir.

Avrupa Konseyi ve Sosyal Politika

Avrupa Konseyi'nin sosyal politika düzenlemeleri Avrupa Birliği'nden ayrı bir sistem olmasına karşın AB Antlaşmalarının ve Divan'-ın Konsey sözleşmelerine yaptığı atıflar nedeniyle, Avrupa Konseyi sözleşmelerinin AB sosyal politikası üzerinde etkisi giderek artmaktadır.

Avrupa Konseyi'nin 200'den fazla sözleşmesi bulunmasına karşın bunlardan ikisi "amiral gemisi" olarak bilinir: İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Şartı. İHAS kurucu devletlerin kabul ettiği ilk sözleşmedir. Bütün üyelerin onaylama zorunluluğu nedeniyle Konseyin diğer sözleşmelerinden daha büyük bir etki gücüne sahiptir.

Avrupa Konseyi tarafından 1950 yılında kabul edilen İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi (*Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) birinci kuşak insan hakları olarak da adlandırılan sivil ve siyasi hakları güvence altına almaktadır. 20 Mart 1950'de Roma'da imzalanan sözleşme, 3 Eylül 1952'de yürürlüğe girmiştir. Türkiye, sözleşmeyi 18 Mayıs 1954'te onaylamış ancak bireysel başvuru hakkını 1987 yılına kadar tanımamıştır. Evrensel Bildirgeden esinlenerek hazırlanan sözleşme temel sivil ve siyasal hakları güvence altına alır. İnsan haklarına saygı gösterilmesi yükümlülüğü, yaşama hakkı, işkencenin yasaklanması, köleliğin ve zorla çalıştırmanın yasaklanması, adil yargılanma hakkı, düşünce, vicdan ve dinsel inanç özgürlüğü, ifade

özgürlüğü, toplanma ve örgütlenme özgürlüğü ve ayrımcılığın yasaklanması sözleşmenin güvence altına aldığı haklar arasındadır. İHAS'ın ayırt edici özelliği sadece bir haklar kataloğu olmaması, bunun yanında uygulamasını denetlemek üzere İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin (İHAM) kurulmuş olmasıdır. 1952'de kurulan İHAM, sözleşmenin tanımış olduğu bireysel başvuru hakkı yoluyla, hak ihlallerini incelemekte ve karara bağlamaktadır. İlgili ülkeler mevzuat ve uygulamalarını İHAM kararları paralelinde değiştirmek zorundadır. Mahkeme ayrıca sözleşme hükümlerini yorumlamakta ve geliştirmektedir.

"Dernek kurma ve toplantı özgürlüğü" başlıklı 11. maddesiyle "sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkını" güvence altına almakla birlikte, İHAS kapsamlı bir sosyal haklar kataloğu içermemektedir. Ancak İHAM içtihatlarıyla 11. maddenin kapsamı sendikal hakların bütününü içerecek şekilde genişletilmiştir. İHAS'ın 11. maddesi şu hükümleri içermektedir.

> 1. Herkes asayişi bozmayan toplantılar yapmak, dernek kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarına sahiptir.
> 2. Bu hakların kullanılması, demokratik bir toplumda, zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlanabilir. Bu madde, bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler, kolluk mensupları veya devletin idare mekanizmasında görevli olanlar hakkında meşru sınırlamalar konmasına engel değildir."

İHAM, özellikle ilk kararlarında dar ve sözel yoruma bağlı kalmış, sendika hakkının amaç öğesine dayanarak kapsamının genişletilmesine ürkek ve tutucu yaklaşmış, maddenin güvence altına aldığı sendika özgürlüğünü de dar yorumlamıştır. Mahkeme, 1970'li yıllardaki çeşitli kararlarında "toplu sözleşme" ve "grev" hakları ile 11. maddenin güvencesindeki sendika hak ve özgürlüğü arasında organik bağ kurmamış, anılan hakları

sendika hakkının ayrılmaz parçası –ona içkin öğe– saymamış, sendika hakkının içinde görmemiştir. Ancak mahkeme, yine de madde metninde "üyelerinin çıkarlarını savunmak" ifadesinin boş sözler olmadığını vurgulayarak, maddenin toplu eylem araçlarına başvurmayı içerdiğini kabul etmiştir. Ancak, 1990'lı yılların ortalarında ve 2000'li yılların ilk yarısında verilen İHAM kararlarında, toplu pazarlık ile grev ve toplu eylem haklarının da, sendika özgürlüğünün içinde olduğu, onunla bir bütün oluşturduğu kabul edilmiştir. Gustafsson/İsveç Davası Kararı (1996) ve Wilson ve Diğerleri/Birleşik Krallık Davası Kararı (2002) bu yöndeki en önemli kararlardır (Gülmez, 2008). İHAM bu kararlardan birkaç yıl sonra verdiği çeşitli kararlarda 11. maddedeki sendika hakkının toplu sözleşme ve grev hakkını da içerdiği sonucuna varmıştır.

11. maddenin maddi içeriğinin de yorumlandığı İHAM'ın Türkiye ile ilgili altı kararının dördü grev ve toplu eylem haklarına ilişkindir. İHAM, birincisi 21 Şubat 2006 ve sonuncusu da 21 Nisan 2009 tarihli olan toplam altı ayrı başvuruda, İHAS'ın 11. maddesinin ihlal edildiği sonucuna vararak Türk hükümetini tazminat ödemeye mahkûm etmiştir (Gülmez, 2008 ve 2010). İHAM, *Demir Baykara Davası* ile ilgili Büyük Daire kararında "Toplu pazarlıklar yapma hakkı, sözleşmenin 11. maddesinin sendika için güvenceye aldığı sendikal etkinlikler yürütme hakkına içkin öğelerden birini oluşturmaktadır" sonucuna varmıştır. Enerji Yapı Yol Sen kararında "Bir sendikaya sesini duyurma olanağı veren grev, bir sendikanın üyeleri için çıkarlarının korunmasında önemli bir yön (öğe) oluşturur" diyen İHAM, onaylanmış olup olmaması yönünden ayrım gözetmeksizin, görüşünü ILO denetim organlarının açıkça andığı kararlar ile 87 sayılı Sözleşme ve Sosyal Şart ile desteklemiştir (Gülmez, 2010).

Avrupa Sosyal Şartı

Avrupa Sosyal Şartı, uluslararası insan hakları hukukunda sıra dışı bir yer tutmaktadır. Avrupa Konseyi'nin ikinci amiral gemisi olarak da bilinen Sosyal Şartın sosyal ve ekonomik haklar alanında güvence altına almış olduğu haklarla İHAS'ın tamamlayıcısı olması amaçlanmıştı. Ancak Sosyal Şart 1990'ların ortasına kadar büyük oranda Avrupa İnsan Hakları

Sözleşmesinin gölgesinde kalmış ve ihtisas çevrelerinde dahi itibar görmemiştir (Schutter, 2010). Uzun bir duraksama ve etkisizlik dönemini takiben 1990'ların ortalarından sonra Sosyal Şartın yeniden canlandığı ve öneminin arttığı görülmektedir.

Konsey kurucu devletlerinin bütün taahhütlerine rağmen, sosyal haklara ilişkin farklı yaklaşımlar ve savaş sonrası bağlamında bu hakları tanımlamanın zorlukları nedeniyle sözleşme ve şartta yer alan bütün hakları içeren tek bir sözleşmeye 1950'de ulaşmak mümkün olmamıştır (Benelhocine, 2012, 12). Sosyal Şartın kabul edilmesi 1957'de kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) yükseliş dönemine denk gelmektedir. Başlangıçta AET kurucu devletleri Sosyal Şart konusunda pek istekli davranmadılar. AET ülkeleri Topluluk Antlaşması ve ILO Anayasasında yer alan hükümler dışında sosyal politikalarını uyumlulaştıracak yeni kısıtlara ihtiyaç olmadığını düşündüler. AET ülkeleri sivil ve siyasal haklara önem veriyordu ancak Doğu Bloku olarak adlandırılan Sovyetler Birliği ile Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri sosyal haklar konusunda iddialıydı. İşte bu Doğu-Batı rekabeti koşullarında ülkeler arasındaki anlaşmazlıklara rağmen Batı Bloku tercihini yaptı ve bu anlaşmazlıkları uzlaştıran bir çözüme ulaşıldı. Bu çözüm Sosyal Şart için sözleşmenin sahip olduğu denetim mekanizmasından daha az bağlayıcı bir denetim mekanizmasının kabul edilmesi oldu (Benelhocine, 2012). Böylece, Konsey'in ikinci amiral gemisinin "savaş" kabiliyeti daha baştan sınırlandı. Gülmez, Sosyal Şartı ILO'nun kurulmasıyla ve kural üretme yetkisiyle donatılmasıyla ilk kez uluslararasılaşan sosyal hakları bölgesel düzeyde güvenceye bağlayan, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin ertelediği sosyal haklar alanındaki boşluğu doldurmayı hedefleyen ancak içeriği, yapısı ve denetim sistemi yönünden yetersiz bir sözleşme olarak nitelemektedir (Gülmez, 1999).

Avrupa Konseyi Sosyal Şartlar sistemi beş bileşenden oluşmaktadır: 1) Avrupa Sosyal Şartı (1961), 2) Avrupa Sosyal Şartının ekonomik sosyal haklarını genişleten ek protokol (1988), 3) Torino Protokolü olarak da bilinen ve denetim mekanizmasını iyileştiren değişiklik protokolü (1991), 4) Toplu Şikâyetler Protokolü (1995) ve 5) Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (1996).

1990'lı yıllarda Sosyal Şartın canlandırılması ve etkisinin artırılmasına dönük çalışmalar başlatılmıştır. Bu çerçevede ASŞ'nin güncellenmesi tartışması başlamış ve 1996 yılında imzaya açılan Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (GGASŞ) 1999'da yürürlüğe girmiştir. GGASŞ, 30 yıllık uygulama sonucunda 1961 Sosyal Şartının eksikliklerini gideren ve sosyal hakları oldukça kapsamlı bir biçimde güvence altına alan bir belgedir. Halen her iki Sosyal Şart da yürürlüktedir. Şart, bir ilkeler bildirgesi değil uluslararası sözleşme niteliği taşıyan ve bu nedenle onaylayan ülkeler açısından bağlayıcı bir belgedir. Diğer bir ifadeyle Sosyal Şart program nitelikli bir metin değil uyulması zorunlu bir kurallar bütünüdür (Gülmez, 1996, 192).

Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (GGASŞ), 3 Mayıs 1996'da Avrupa Konseyi'nin üye devletlerin imzasına açılmış ve 1 Temmuz 1999'da yürürlüğe girmiştir. 1996 Şartı, Revize Sosyal Şart veya Yenilenmiş Sosyal Şart olarak da anılmaktadır. Yenilenmiş Sosyal Şart, bütün bireylerin günlük yaşamlarını etkileyen temel sosyal ve ekonomik hakları güvence altına almaktadır. Gözden Geçirilmiş Şart, 1961 şartının kabul edildiği tarihten bu yana yaşanan evrimi dikkate alarak 1961 şartındaki hakları geliştirip yeni haklar eklemektedir. GGASŞ 1961 Şartının bazı hükümlerini de değiştirip geliştirmiştir. Bu nedenle GGASŞ'nın farkı sadece 20 ve sonrası maddeler değildir, 1961 Sosyal Şartından yer alan hükümlerin bazıları yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenlenen hükümler şunlardır: Ayrımcılık yasağı ilkesinin güçlendirilmesi, bütün alanlarda toplumsal cinsiyet eşitliğinin geliştirilmesi, gebeliğin daha iyi korunması ve annelerin sosyal korunması, çalışan çocuklar için daha iyi sosyal, hukuksal ve ekonomik korunma sağlanması, engelliler için daha iyi korumalar sağlanması.

GGASŞ, kadın ve erkeklerin istihdamda eşit işlem görmesi ve ayrımcılık yasağı, bilgilenme ve danışılma hakkı, yönetime katılma hakkı, yaşlıların korunma hakkı, geçersiz nedenle işten çıkarmaya karşı korunma hakkı, işverenin iflası halinde korunma hakkı, işyerinde cinsel taciz ve kötü muameleye karşı korunma hakkı, sendikal faaliyet hakkı, toplu işten çıkarılma durumunda bilgilendirilme hakkı, toplumsal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkı ve konut hakkı gibi yeni kuşak sosyal hakları da içeren çağdaş bir sosyal sözleşmedir.

Çerçeve 3. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ile Güvence Altına Alınan Haklar

Madde 1 Çalışma Hakkı
Madde 2 Adil Çalışma Koşullarına Sahip Olma Hakkı
Madde 3 Güvenli ve Sağlıklı Çalışma Koşullarına Sahip Olma Hakkı
Madde 4 Adil Bir Ücret Hakkı [Kendisi ve Ailesi İçin]
Madde 5 Örgütlenme [Sendikalaşma] Hakkı
Madde 6 Toplu Pazarlık Hakkı (Grev Dahil)
Madde 7 Çocuklar ve Gençlerin Korunma Hakkı
Madde 8 Çalışan Kadınların Annelik Durumunda Korunma Hakkı
Madde 9 Mesleğe Yöneltilme Hakkı
Madde 10 Mesleki Eğitim Hakkı
Madde 11 Sağlığın Korunması Hakkı
Madde 12 Sosyal Güvenlik Hakkı
Madde 13 Sosyal ve Tıbbi Yardım Hakkı
Madde 14 Sosyal Refah Hizmetlerinden Yararlanma Hakkı
Madde 15 Özürlülerin Toplumsal Yaşamda Bağımsız Olma ve Sosyal Bütünleşme ve Katılma Hakkı
Madde 16 Ailenin Sosyal, Yasal ve Ekonomik Olarak Korunma Hakkı
Madde 17 Çocukların ve Gençlerin Sosyal, Yasal ve Ekonomik Korunma Hakkı
Madde 18 Diğer Akit Tarafların Ülkelerinde Gelir Getirici Bir İş Edinme Hakkı
Madde 19 Çalışan Göçmenlerin ve Ailelerinin Korunma ve Yardım Hakkı
Madde 20 İstihdam ve Meslek Konularında Cinsiyete Dayalı Ayrım Yapılmaksızın Fırsat Eşitliği ve Eşit Muamele Görme Hakkı
Madde 21 Bilgilendirilme ve Danışılma Hakkı
Madde 22 Çalışma Koşullarının ve Çalışma Ortamının Düzenlenmesine ve İyileştirilmesine Katılma Hakkı
Madde 23 Yaşlıların Sosyal Korunma Hakkı
Madde 24 İş Akdinin Sona Erdirildiği Durumlarda Korunma Hakkı [İş Güvencesi]
Madde 25 Çalışanların, İşverenlerin Aciz Haline Düşmesi Durumunda Alacak Taleplerinin Korunması Hakkı
Madde 26 Onurlu Çalışma Hakkı
Madde 27 Ailevi Sorumlulukları Olan Çalışanların Fırsat Eşitliği ve Eşit İşlem Görme Hakkı
Madde 28 Çalışanların Temsilcilerinin İşletmede Korunma ve Kolaylıklardan Yararlanma Hakkı
Madde 29 Çalışanların Toplu İşten Çıkarma Sürecinde Bilgilendirilme ve Danışılma Hakkı
Madde 30 Toplumsal Dışlanma ve Yoksulluğa Karşı Korunma Hakkı
Madde 31 Konut Hakkı

Nice'te Aralık 2000 tarihinde Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon tarafından ilan edilen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, temel hak ve özgürlüklerle ilgili düzenlemeleri içermekte, sosyal haklara da ayrıntılı bir biçimde yer vermektedir. Lizbon Antlaşması (2009) öncesinde Birlik mevzuatı açısından bağlayıcı niteliği olmayan *(non-binding provision)* ve Birlik çekirdek hukukunun (*"hard" law*) parçası olarak görülmeyen ve bir politik bildirge olarak kabul edilen Temel Haklar Şartı (Bercusson, 2002, 13-14) Lizbon sonrasında artık tartışmasız olarak hukuksal bağlayıcı bir belgeye dönüşmüş ve Birlik çekirdek hukukunun bir parçası haline gelmiştir. AB Antlaşmasının madde 6/1 fıkrasına göre Birlik, 12 Aralık 2007 tarihinde Strazburg'da uyarlandığı haliyle, antlaşmalarla aynı hukuki değere sahip olan 7 Aralık 2000 tarihli Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında yer alan hakları, özgürlükleri ve ilkeleri tanır.

Birlik antlaşmaları, İHAS, Birlik ve Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen sosyal bildirgeler ve Divan ve İHAM'ın içtihat hukukundan kaynaklanan hakları yeniden teyit eden AB Temel Haklar Şartı sosyal ve sendikal haklara ilişkin çok sayıda hüküm içermektedir:[6]

"Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü" başlığını taşıyan 12. Madde "herkesin kendi çıkarlarını korumak için sendika kurmak ve bu sendikalara katılma hakkı"nı güvence altına almaktadır. 23. Madde kadınlar ve erkekler arasında eşitlik –istihdam, çalışma ve ücret de dahil olmak üzere her alanda– sağlanmasını öngörmektedir. Madde düşük temsil edilen cinsiyet yararına pozitif ayrımcılığa olanak tanımaktadır. Şartın 27. maddesi çalışanların, işyerlerinde bilgi edinme ve danışılma haklarını düzenlemektedir. Madde, çalışanların veya onların temsilcilerinin uygun düzeylerde ve uygun zamanlarda bilgi edinme ve danışma haklarını güvence altına almaktadır. "Toplu pazarlık ve eylem hakkı" konulu 28. Madde toplu pazarlık ile grev de dahil olmak üzere çalışanların toplu eylemini temel bir hak olarak tanımaktadır. Maddeye göre çalışanlar ve işverenler veya bunların ilgili kuruluşları, Birlik mevzuatı ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre uygun düzeylerde toplu sözleşmeler müzakere etme ve imzalama ve çıkar uyuşmazlığı duru-

6 AB Temel Haklar Şartının tam metni ekte yer almaktadır.

munda grev eylemi dahil olmak üzere kendi çıkarlarını korumak için ortak eylem yapma hakkına sahiptir. Şartın 29. maddesi herkesin, işe yerleştirme hizmetinden ücretsiz olarak yararlanma hakkına sahip olduğunu belirtmektedir. Geçerli bir nedene dayanmayan işten çıkarmaya karşı korunma Şartın 30. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre her çalışan Birlik hukuku ve ulusal yasalar ve uygulamalara göre geçerli bir nedene dayanmayan işten çıkarmaya karşı korunma hakkına sahiptir. Uygun ve adil çalışma koşullarını düzenleyen 31. Maddeye göre, her çalışan, sağlığına, güvenliğine ve onuruna uygun çalışma şartları hakkına sahiptir. Şartın 32. Maddesi çocuk çalıştırmanın yasaklanmasını ve çalışan gençlerin korunmasını ele almaktadır. Sosyal güvenlik ve sosyal yardımı düzenleyen 34. Maddeye göre Birlik, annelik, hastalık, iş kazaları, bağımlılık veya yaşlılık gibi durumlarda ve iş kaybı durumunda koruma sağlayan sosyal güvenlik ödemeleri ve sosyal yardım haklarını tanır ve bunlara uyar.

Avrupa Birliği Düzeyinde Sosyal Diyalog

Avrupa Birliği düzeyindeki sosyal diyalog arayışı ve uygulamalarının, Kıta Avrupa'sındaki geleneğin ve birçok ülkede görülen sosyal diyalog ve demokratik korporatizm anlayışı ile güçlü bağları olduğunu söylemek mümkündür. Kıta Avrupa'sında sosyal diyalog, korporatizm ve müzakereci demokrasi anlayışı zamana ve koşullara göre değişmekle ve farklı özellikler kazanmakla birlikte varlığını ve önemini sürdürmektedir. Sosyal diyalogun AB düzeyinde de önemli bir yere sahip olmasında Avrupa toplum modeline özgü uzlaşma ve müzakere geleneğinin payı yadsınamayacağı gibi, bu anlayışın burada da sürdürülmesi Avrupa toplum modelinin kimi özelliklerinin AB düzeyinde de devam ettiğini gösteren önemli göstergelerden biridir (Koray, 2005, 278).

Sosyal tarafların rolü ve bunların tepe örgütleri arasındaki sosyal diyalog kıta Avrupa'sının ayırt edici özelliklerinden biridir ve buna benzer bir sistem ne İngiltere ve ABD gibi Anglosakson geleneğinde ne de gelişmekte olan ülkelerde oluşabilmiştir. Bu yüzden ulusal düzeydeki sosyal diyaloga benzer biçimde Avrupa ölçekli sosyal diyalogun bazı konularda ortak antlaşmalar yoluyla geliştirilmesi ve İngiltere'nin de buna muhalefet etmesi şaşırtıcı değildir (Geyer, 2000, 98).

AB düzeyindeki sosyal diyalog, yavaş gelişen ve biçimlenme halinde bir süreçtir. AB sosyal diyalogu ulusal düzeydeki sosyal diyalogdan farklı özellikler göstermektedir. AB düzeyindeki sosyal diyalogda sosyal tarafların AB organlarının müdahalesi ve yönlendiriciliğinden daha uzak ve daha özerk bir diyalog alanına sahip oldukları söylenebilir. Örneğin pek çok ulusal örnekte görüldüğünün aksine Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesinde AB organları ve üye ülke devletleri temsil edilmemektedir. Ancak bu düzeyde sosyal diyalogun sonuçları, AB'nin ulusal düzeydeki hükümetlere göre etkinliğinin sınırlı olmasından ve sosyal politikanın büyük ölçüde üye ülkelerin yetki alanında kalmasından dolayı sınırlı kalmakta ve daha çok sosyal tarafların kendi aralarında diyalog anlayışını geliştirmeleri istenmektedir. Sosyal diyaloğun bağlayıcı hukuksal sonuçlarından daha çok, yol gösterici metinlerden ve esnek düzenlemelerden (soft law) söz etmek mümkündür.

Avrupa Birliği Düzeyinde Sosyal Taraflar

Sosyal diyalogun varlık kazanması için, emek ve sermayeyi temsil eden örgütlerin merkezi olarak örgütlenmiş olması ve belirli bir güce ulaşmaları yaşamsal önemdedir. Tek Senet sonrasında başlayan ve Maastricht Antlaşması ile devam eden süreçte, özellikle 1990'lar sonrasında sosyal taraflar olarak emek ve sermayenin AB düzeyinde temsil edilmesi için düzenlemeler yapılmış ve sosyal diyalog 1990'larda ivme kazanmıştır.

Avrupa düzeyindeki sosyal diyalogun tarafları olarak üç büyük örgütün öne çıktığı görülmektedir: Avrupa İşçi Sendikaları Konfederasyonu (ETUC), Avrupa Sanayi ve İşveren Konfederasyonları Birliği (BusinessEurope) ve Kamu İşletmeleri Avrupa Merkezi (CEEP). Bunlar, emek, sermaye ve kamu işletmelerini temsil eden, bu alanlarda örgütlenmiş çok sayıda ve oldukça farklı yapıda birçok kuruluşun üye olduğu tepe örgütlerdir.

Çalışanları AB düzeyinde ve Avrupa ölçeğinde temsil eden örgüt olan ETUC, AB ülkeleriyle sınırlı olmayan Avrupa ölçekli bir örgüttür. Çok sayıda ve farklı ideolojide birçok sendikanın bulunduğu Avrupa'da AB düzeyinde emeği temsil eden bir merkezi gücün oluşumu ve kabulü, kuşkusuz o kadar kolay değildir. Yine de ETUC'un 1973'te kurulmasından bu yana,

Avrupa'da sendikaların yalnız ülkelere göre değil, siyasal, dini ve ideolojik olarak bölünmüş çok parçalı yapısı önemli ölçüde değişmiş ve geçen 30 yıl içinde ETUC oldukça birleştirici bir rol oynamıştır. ETUC Birlik düzeyinde değil Avrupa Konseyinin kapsadığı daha geniş bir coğrafya temelinde faaliyet yürütmektedir (Koray ve Çelik, 2007).

Kurulduğu 1973 yılında 14 ülkeyi, 17 konfederasyonu ve 36 milyon işçiyi kapsayan ETUC, 2014 itibariyle 36 ülkeyi, 85 ulusal merkezi sendikal örgütü ve 10 Avrupa sendika federasyonunu kapsayan bir örgüt haline gelmiştir. ETUC'un 60 milyon civarında işçiyi temsil ettiği tahmin edilmektedir. ETUC, Avrupa'daki sendikalı işçilerin ezici çoğunluğunu temsil etmektedir. ETUC dışında Avrupa Yöneticiler ve İdari Personel Konfederasyonu (CEC) ile Avrupa Bağımsız Sendikalar Konfederasyonu (CESI) gibi örgütlenmeler var olsa da ETUC sosyal taraf olarak belirleyici bir role sahiptir. CESI'ya 28 ülkeden 41 sendika üyedir ve örgüt 5 milyon çalışanı temsil etmektedir.

ETUC Üyeleri (1973-2014)

(Milyon)	1973	1983	1990	1998	2003	2014
Toplam Üyeler	36,1	41	40,5	50,3	59	60
Üye Örgüt Sayısı	17	34	38	68	77	85
Ülke Sayısı	14	20	22	29	35	36
İşkolu Federasyonu	6	10	14	15	11	10

Kaynak: B. Ebbinghaus ve J. Visser, The Societies of Europe'dan aktaran EC, Industrial Relations in Europe, 2004, 17; 2014 için www.etuc.org (2 Temmuz 2014)

Uzun süre Avrupa bütünleşmesini eleştiren Fransız Genel Emek Konfederasyonu (CGT) Mart 1999'da ETUC'a katıldığı gibi, CEC ile ETUC gibi iki farklı konfederasyon içinde de örgütlü ve 6 milyon üyesi bulunan Avrupa Profesyoneller ve Yönetici Personel Konseyi (EUROCADRES) ETUC ile işbirliği halinde ancak özerk bir örgütlenmedir.

AB ve Avrupa düzeyinde özel sektör işverenlerinin çatı örgütü BusinessEurope adını taşımaktadır. İşverenlerin Avrupa ölçekli örgütlenmesi bütünleşme sürecinin başlangıcına kadar gitmektedir. AET ile ekonomik bütünleşme amaçlı bir proje hayata geçirilince, iş dünyası ve işveren örgütleri kuruluştan hemen sonra Avrupa düzeyinde örgütlenmeye ve Birlik or-

ganları ile ilişkilerini geliştirmeye yönelmişlerdir. 2007'de BusinessEurope adını alan Avrupa Sanayi ve İşveren Konfederasyonları Birliğinin (UNICE) kuruluş tarihi 1958'dir. Ancak UNICE başlangıçta Avrupa düzeyinde çalışma ilişkilerinin bir tarafı olarak kabul edilmek ve çalışma ilişkileriyle ilgili konuları müzakere etmekten çok, üretim güçlerini temsil eden bir örgüt olarak kabul edilmeyi tercih etmiştir. Bu nedenle 1973'te kurulan ETUC, uzun süre çalışma ilişkileriyle ilgili konularda görüşmek üzere karşısında muhatap bulmakta zorlanmıştır (Karhofer, 2004, 6). Ancak Avrupa düzeyinde sosyal diyalogun önem kazandığı Tek Senet sonrasında UNICE AB sosyal diyalogunun asli unsurlarından biri olmuştur.

BusinessEurope'un da ETUC gibi AB ülkeleri dışında da üyeleri vardır. 2014 itibariyle BusinessEurope 35 ülkeden 41 işveren örgütünün üye olduğu işverenlerin Avrupa çatı örgütü ve AB düzeyinde tüm büyük iş kollarındaki özel sektör işverenlerini temsil eden bir kuruluştur. BusinessEurope, hem bir işveren örgütü olarak ETUC karşısında yer almakta ve AB düzeyindeki sosyal diyalogun bir tarafını oluşturmakta hem de işverenleri temsilen AB karar organlarıyla ilişkiler kurmakta ve kendi üyelerinin çıkarlarını koruyacak politikalar konusunda etkili olmaya çalışmaktadır.

AB'de sosyal diyalogun diğer çatı örgütü, Avrupa kamu işverenleri örgütü CEEP'dir. Avrupa Kamu İşletmeleri Merkezi (CEEP), 1961 yılında kurulmuş ve kamunun yer aldığı işletmelerle, genel ekonomik çıkara hizmet eden faaliyet alanlarında yer alan işletmeleri AB ve Avrupa düzeyinde temsil eden bir üst kuruluş olmuştur. CEEP, BusinessEurope ile birlikte AB düzeyinde işverenleri temsil eden iki sosyal taraftan biridir. CEEP üyeliği ulusal merkez şeklinde olmaktadır. Kamu işletmeleri bir ulusal merkez altında toplanmakta ve bu çatı CEEP'e üye olmaktadır. CEEP, Türkiye dahil 21 ulusal seksiyona sahiptir. Türkiye'den Türk Kamu İşletmeleri Birliği (TKİB) CEEP üyesidir. TKİB Türkiye'de bir sosyal taraf veya işveren örgütü değildir. Kamu kesimini temsil eden kamu işveren sendikaları ise TİSK üyesidir. CEEP ayrıca üç Avrupa ölçekli federasyona sahiptir. Avrupa Yayın Birliği (EBU) ve Avrupa Hastane ve Sağlık Hizmetleri İşverenleri Birliği (HOSPEEM), Avrupa Eğitim İşverenleri Federasyonu (EFEE) CEEP üyesidir.

Maastricht öncesi, sosyal taraflar arasındaki anlaşma ancak Konseyin isteği üzerine yönerge haline getirilebilir ve ulusal hükümetlerin buna uyumları istenebilirdi. Maastricht sonrası ise, sosyal taraflar için birden fazla olanak doğmuştur. Birincisi, Avrupa düzeyinde varılan anlaşmanın taraflarca ulusal düzeyde de uygulanmasıdır; bu konuda yalnızca bir örnek vardır, tarım sektöründe ücretlerin iyileştirilmesine ilişkin anlaşma ulusal düzeyde uygulamaya konulmuştur. İkincisi, taraflar arasındaki anlaşmanın Konsey tarafından yönerge haline getirilmesidir; sektörler arasında yapılan üç anlaşmada böyle bir yol izlenmiştir. Üçüncüsü, Avrupa düzeyinde yapılan anlaşmanın toplu pazarlıklar yoluyla ulusal düzeyde uygulanmasının sağlanmasıdır; Avrupa Çalışma Konseyleri Yönergesi, bu yolla çok uluslu şirketlerde uygulamaya konmuştur. Dördüncü yol da, anlaşmanın geleneksel yasa koyma yoluyla yasalaşmasıdır (Koray ve Çelik, 2007).

155. Madde (eski 139) gereğince uygulamaya konulan anlaşmalar, belirli bir konudaki asgari standardı belirleyen ve belirli bir süre sonunda her ülkede uygulanması gereken anlaşmalardır. Bunlar da kendi içinde ikiye ayrılmaktadır: Birincisi Konsey kararı sonucunda uygulamaya konulan anlaşmalardır. Bunlara örnek olarak yönergeye dönüşen çerçeve anlaşmalar verilebilir. İkincisi ise sosyal tarafların kendi aralarında vardıkları anlaşma sonucu ortaya çıkan otonom anlaşmalardır. Bunlar da, ulusal düzeydeki anlaşmalar gibi sosyal tarafların girişimi ve çabası ile uygulamaya konabilmektedir.

Avrupa Ekonomik ve Sosyal Komitesi

Bir danışma organı olması nedeniyle ESK'nın, AB'nin karar alma süreci içinde sınırlı bir rolü bulunmaktadır. ESK'nın oynadığı en önemli rol Topluluk Sosyal Şartının hazırlanmasında olmuştur. 1988'de Komisyon, Birlik yasama süreci dışında bir uygulamayla ESK'dan Topluluk Temel Haklar Şartını hazırlamasını istemiş (Karluk, 2003; 221) ve hazırlanan bu Şart bilindiği gibi daha sonra Kurucu Antlaşmanın bir parçası olmuştur. ESK'nın danışma sürecinde ileri sürdüğü görüşler (avis) bir bağlayıcılık taşımasa da, bunlar AB Resmi Gazetesinde yayınlandığı için ESK'nın kamuoyu oluşturmak açısından da bir rolü olduğundan söz edilebilir. Ancak

antlaşmada belirtilen durumlarda ESK'ya danışılması zorunludur ve danışılmazsa söz konusu kararlar hükümsüz olur (ESK'nin yapısı ve işleyişi konusundaki ayrıntılar yukarıda AB organları bölümünde yer almaktadır).

Kuşkusuz, ESK'nın AB düzeyinde iki sosyal tarafı buluşturan bir örgütlenme olarak belirli bir ağırlığı olduğu ve güçlü bir kurumsallaşma gösterdiği yadsınamaz. Ancak, bir danışma organı olmanın ötesinde de sorunları olduğu da ortadadır. Bir yandan iki farklı çıkar ve taraf arasında farklı görüşlerin oluşmasını engelleyemeyen yapısıyla, öte yandan AB'nin sosyal politika alanındaki rolünün sınırlı olması nedeniyle ESK'nın de sınırlı bir rol oynaması kaçınılmazdır. Avrupa Birliğini kuran antlaşmalar sosyal politika alanında pek çok yetkiyi üye devletlere bıraktıkları gibi, benimsenen neoliberal yaklaşımlar ve işverenler ile kimi ülkelerin tutumları nedeniyle sosyal diyalog da ESK da bekleneni vermekten uzak kalmaktadır. Bu nedenle AB düzeyindeki sosyal diyalogun gelişimini gösteren göstergelere karşın, ortaya çıkan tablo için net bir şey söylemek zor olmakta ve "karışık bir resim" olarak tarif edilmektedir (Degryse, 2002).

AB Düzeyinde Üç Taraflı İlişkiler

Üç taraflı işbirliği sosyal taraflarla AB organları arasında kurulmuş, süreklilik taşıyan ve danışma mekanizması olarak işleyen ilişkileri ifade eder. Üçlü ilişkilerin geçmişi daha önceki tarihlere kadar götürülse de, daha çok Amsterdam Antlaşması ile Kurucu Antlaşmada yapılan değişiklikle ve özellikle 154. Madde (eski 138) çerçevesinde geliştiğini biliyoruz.

1997'de Lüksemburg'un dönem başkanlığı sırasında sosyal tarafların kendi görüşlerini Avrupa zirvelerinin gündemine getirmek üzere yılda iki kez –"troika" olarak anılan– şimdiki, bir önceki ve sonraki başkanlarla buluşmak üzere çağrılmaları esası kabul edilmişti. Nice Avrupa Konseyi'nde de yılda bir kez ve bahar toplantısından önce sosyal taraflarla Konseyi bir araya getirecek bir sosyal zirvenin toplanması kararlaştırılmıştı. Lizbon Antlaşması ile sosyal tarafların rolünü düzenleyen antlaşmanın (ABİHA) 152. Maddesine sosyal diyalog ile ilgili yeni bir unsur eklendi. Büyüme ve İstihdam İçin Üç Taraflı Sosyal Zirve (*Tripartite Social Summit for Growth and Employment*) adlı mekanizma Konsey, Komisyon ve sosyal tarafların temsilcilerinden oluşuyor.

İki Taraflı Sosyal Diyalog

İki taraflı sosyal diyalog, Val Duchesse toplantıları ile başlayan, emek ve sermayenin tepe örgütleri arasında sektörler-arası veya sektörel düzeyde sürdürülen sosyal diyalogu ifade eder. Avrupa'da iki taraflı sosyal diyalog iki ayrı düzeyde gerçekleştirilmektedir. Bütün sektörleri kapsayan genel sosyal diyalogun tarafları ETUC, BusinessEurope ve CEEP'dir. Sektörel düzeydeki taraflar ilgili sektörü Avrupa ve AB düzeyinde temsil etme yetkisine sahip işçi ve işveren kuruluşlarıdır. Bu kuruluşlar, hem AB organları için danışma sürecine katılan kuruluşlardır hem de kendi aralarındaki sosyal diyalogun gelişmesi için teşvik edilen taraflardır.

Sosyal taraflar arasında gerek genel, gerek sektörel düzeyde müzakere edilip üzerinde anlaşmaya varılan hükümler de AB ölçeğinde bağlayıcı kurallara dönüşmektedir. Bunların başında da, taraflar arasında varılan çerçeve anlaşmaların Konsey yönergesi haline gelmesi yer almaktadır. Bunun dışında bazıları da, sosyal taraflarca belirlenen araç ve yöntemlerle uygulanmaktadır. ETUC, BusinessEurope ve CEEP tarafından imzalanan ve konsey yönergesine dönüşen üç çerçeve anlaşma vardır:

Ebeveyn izni konusunda çerçeve anlaşması (ETUC, UNICE ve CEEP arasında imzalanmış ve EC 1996/34 sayılı yönerge haline gelmiştir.)

Kısmi zamanlı çalışma hakkında çerçeve anlaşması (ETUC, UNICE ve CEEP arasında imzalanmış ve 1997/81 sayılı yönerge haline gelmiştir.)

Belirli süreli çalışma hakkında çerçeve anlaşması (ETUC, UNICE ve CEEP arasında, 1999/70 sayılı yönerge haline gelmiştir.)

Yukarıda yönergeler başlığı altında incelenen bu anlaşmaların ve yönergelerin uygulanması için, üye ülkelerde yapılacak yeni yasal düzenlemelerden sonra uygulamaya konulmaktadırlar. Bunların uygulanmasından sorumlu olan da, tüm AB müktesebatında olduğu gibi Komisyondur; ancak sosyal diyalog sonucu oluşan anlaşma ve yönergelerin uygulanmasına sosyal tarafların da duyarlılık göstermesi ve katkıda bulunması beklenmektedir.

Son yıllarda, ikili sosyal diyalogun daha özerk bir nitelik kazandığı da görülmektedir. Örneğin sosyal taraflar, bir yandan kendileri için ortak çalışma konuları oluşturmakta, öte yandan üyeleri için ulusal düzeyde

uygulanacak tavsiye niteliğini taşıyan metinler hazırlamaktadırlar. Ancak, bunların uygulanması da izlenmesi de taraflara ve üye hükümetlere bırakıldığından, uygulamada boşluklarla karşılaşılabilmektedir.

İki tarafın kendi inisiyatifleri ile başlattıkları görüşmeler sonunda ortaya çıkan anlaşmalara, "özerk anlaşmalar" (*autonomous agreements*) denilmektedir. Bu tür anlaşmalar 155. Madde (eski 139) gereğince uygulanmaya konmakta ve bunun uygulanmasından sosyal taraflar sorumlu olmaktadır. Bu konuda ilk örnek, tele-çalışma konusunda yapılan anlaşmadır.

Sektörel Sosyal Diyalog

1985'ten sonra sektörel düzeydeki sosyal diyalogun gelişmesine önem verildiğini biliyoruz. Bunun sonucu olarak da bu düzeydeki sosyal diyalogun hızla geliştiği görülmektedir. Bu düzeydeki görüşmelerin ve anlaşmaların teşvik edilmesinin sonucu olarak, bugüne değin (2010) 40 sektörel diyalog komitesi kuruldu ve bu komiteler yüzlerce metin üzerinde anlaşmaya vardı. Bu metinlerin büyük çoğunluğunun, ekonomik ve sektörel politikalar ile sosyal diyaloga ve çalışma koşullarına ilişkin olduğu görülmektedir. Bu metinlerin çoğu, yukarıda değinildiği gibi, anlaşma olarak adlandırılmakta ise de, bir kısmı gerçekten anlaşma niteliğini taşırken, diğerleri ortak düşünceler ve açıklamalar, davranış kuralları (*codes of conduct*) ve anlaşma protokolleri niteliğindedir.

Sektörel sosyal diyalog komiteleri sosyal tarafların özerkliği temelinde kurulur. Taraflar Avrupa düzeyinde bir sosyal diyalog oluşturmak için Komisyona başvururlar. Ancak, bu başvuruyu yapan ve işçilerle işverenleri temsil eden Avrupa örgütlerinin aşağıdaki ölçütleri karşılamaları gerekmektedir:

- Belirli bir sektör ve kategoride Avrupa düzeyinde örgütlü olmak;
- Üye ülkelerdeki sosyal tarafların yasal olarak tanınmış ve kabul edilmiş bir parçası olan farklı üye ülkelerden temsilcileri ve anlaşmaları müzakere kapasitesine sahip örgütleri içermek;
- Komitenin çalışmalarına katılımı sağlayacak etkin mekanizmaları bulunan uygun yapılara sahip olmak.

Belirli sektörlerde ve belirli konularda sürdürülen sosyal diyalog sürecinde Avrupa ölçekli bir pazarlık süreci yaşanmakta ve bazı konularda bir anlaşmaya varıldığı da görülmektedir. Sektörel düzeyde varılan çerçeve anlaşmaları da, Konsey tarafından yönerge haline getirilmektedir. Örneğin, çalışma süreleriyle ilgili yönergeden sonra bu yönergelerin uygulanmasına yönelik olmak üzere, deniz ulaşımı ve sivil havacılık sektörlerinde çalışma sürelerine ilişkin, demiryolu ulaşımında da ülkeler arasında hareket halinde çalışan işçilerin çalışma koşullarının düzenlenmesine ilişkin sektörel anlaşmalar yapılmıştır. Bu sektörel anlaşmalar, Konsey yönergesinin ilgili sektördeki uygulamasını düzenleyen anlaşmalar olarak yasal bir düzenleme niteliğini taşımaktadır. Bu iki sektörel anlaşma şunlardır:

1999/63 Gemicilerin çalışma süreleri hakkında çerçeve anlaşması (Avrupa Topluluğu Armatörler Birliği-ECSA ile AB Taşıma İşçileri Federasyonu-FST arasında)

2000/79 Sivil havacılık işçilerinin çalışma süreleri hakkında Avrupa anlaşması (Avrupa Havayolları Birliği-AEA, Avrupa Taşıma İşçileri Federasyonu-ETF, Avrupa Kokpit Derneği-ECA, Avrupa Bölgeleri Havayolu Birliği-ERA ve Uluslararası Hava Taşımacılığı Birliği arasında)

Taraflar arasında pazarlık edilen ve üzerinde anlaşmaya varılan diğer bir alan ise davranış kurallarıdır (*codes of conduct*). Avrupa Tekstil, Giyim ve Deri İşçileri Sendikaları Komitesi ile Avrupa Tekstil ve Giyim İşverenleri Sendikası arasında 1997 yılında ilk kez bir davranış kuralları sözleşmesi imzalandı ve bu anlaşma daha sonraki yıllarda Türkiye dahil olmak üzere aday ülkelere teşmil edildi (EIRO, 1997).

İşyerlerindeki Sosyal Diyaloga İlişkin AB Düzenlemeleri

Çalışanların işyeri düzeyinde katılımı ve bilgilendirilmesi konusu, hem AB düzeyinde hem de üye ülkelerde geçmişten bu yana epeyce tartışmalı bir alandır. Üye ülkelerin bazılarında bu konuda bir düzenleme ve uygulama bulunmadığından, bu konuda AB düzeyinde bir düzenleme getirilmesi de önem taşımaktadır. Bilgi verme ve danışma konusundaki düzenlemeler AB içinde 1970'lerden itibaren parça parça gelişmeye başladı.

Örneğin, 75/129 sayılı toplu işten çıkarmalara ilişkin ve 77/187 sayılı işletmelerin devrine ilişkin yönergeler danışılma ve bilgilendirme konusundaki spesifik yönergelerdir. Daha sonraki yıllarda, işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında çıkarılan spesifik yönergeler de çalışanların bilgilendirilmesini ve onlara danışılmasını içeren hükümler getirmektedir.

İşyeri/işletme düzeyinde çalışanların bilgilendirilmesi ve onlara danışılmasına ilişkin iki önemli yönerge söz konusudur. Bu yönergeler, gerek yaygınlıkları gerekse doğrudan katılım ve bilgilendirme mekanizmalarını düzenlemeleri nedeniyle bu alanda önemli bir gelişmenin göstergesidirler. Yukarıda hükümleri incelenen bu iki önemli yönerge şunlardır:

1. Çalışanların Bilgilendirilmesi ve Onlara Danışılması Amacıyla Birlik Ölçekli İşletme ve Birlik Ölçekli İşletme Gruplarında Avrupa Çalışma Konseyleri veya Bir Usul Oluşturulması Hakkında 2009/38 sayılı ve 6 Mayıs 2009 Tarihli Konsey Yönergesi (Kısaca Avrupa Çalışma Konseyleri hakkında yönerge)

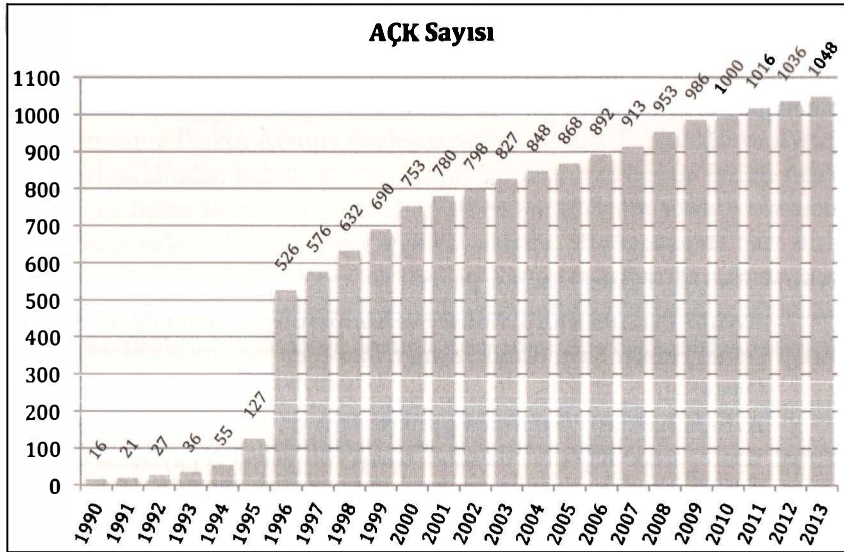
2. Avrupa Topluluğunda Çalışanlara Danışılması ve Onların Bilgilendirilmesi Konusunda Genel Bir Çerçeve Oluşturan Avrupa Parlamentosu ve Konseyin 2002/14 sayılı ve 1 Mart 2002 Tarihli Yönergesi.

Tablo 15. Seçilmiş Ülkelere Göre Avrupa Çalışma Konseyleri (Şirketin Köken Ülkesine Göre)

Ülke	AÇK Kurulu Şirket	AÇK Kapsamındaki Şirket	Oran (Yüzde)
İtalya	37	90	41
Belçika	42	78	54
Fransa	104	244	43
Danimarka	30	65	46
İngiltere	111	248	45
ABD	154	358	43
Avusturya	23	51	45
Japonya	25	61	41
Hollanda	57	129	44
İsveç	61	125	49
Finlandiya	34	63	54
Almanya	185	598	31
Diğer	185	370	50
Toplam	1048	2480	42

European Works Council Database,
http://www.ewcdb.eu/search_companies.php (1 Temmuz 2014)

Grafik 9. Yıllara Göre Avrupa Çalışma Konseyleri



Kaynak: European Works Council Database, http://www.ewcdb.eu/documents/freegraphs/2013_11_EN.pdf (1Temmuz 2014)

Avrupa Çalışma Konseyleri Avrupa çapında faaliyet yürüten şirketlerde çalışanların temsilcileri ile şirketin merkez yönetimi arasında bilgilendirme ve danışma mekanizması olarak çalışmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinde toplam 2.500'e yakın şirket Avrupa Çalışma Konseylerinin (AÇK) uygulama kapsamına girmektedir. Bu işletmelerden 1.048'inde en az bir AÇK vardır. AÇK bulunan şirket sayısı yüzde 42 civarındadır. 1.432 şirkette ise bu yönde bir uygulama yoktur. AÇK kapsamına giren şirketlerin köken ülkelere göre dağılımına bakıldığında başı Almanya çekmektedir. ABD, İngiltere ve Fransa AÇK kapsamına giren şirket sayısının yoğun olduğu diğer ülkelerdir. AÇK'ların var olduğu şirketler açısından da başı Almanya çekmektedir. Almanya'yı ABD, İngiltere ve Fransa izlemektedir.

Yönergenin kabul edildiği 1990'da 16 olan AÇK'ların sayısı ilk yönergenin kabul edildiği 1994'ten sonra hızla artmaya başlamıştır. 1996 yılında 526'ya ulaşan AÇK sayısı, 2000 yılında 750'nin üzerine çıkmış, 2010'lu yıllarda ise binin üzerine çıkmıştır. Aşağıda Grafik 9'da AÇK'ların yıllara göre artış hızlarını görmek mümkündür (Grafik 9).

Ek

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı[7]

Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyon aşağıdaki metni Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı olarak resmen ilan eder

Önsöz

Avrupa halkları, aralarında gittikçe daha da yakınlaşan bir birlik yaratmak üzere, ortak değerlere dayanan barışçı bir geleceği paylaşmaya karar vermiş bulunmaktadırlar.

Sahip olduğu manevi ve ahlaki mirasın bilincinde olan Avrupa Birliği, insan onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışma gibi bölünmez evrensel değerler üzerine kurulmuş ve demokrasi ile hukukun üstünlüğüne dayandırılmıştır. Avrupa Birliği, Birlik vatandaşlığını oluşturarak ve bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı yaratarak, bireyi faaliyetlerinin merkezine yerleştirmiştir.

Birlik, bir taraftan Avrupa halklarının kültür ve gelenek farklılıklarına, üye ülkelerin ulusal kimliklerine, bu ülkelerin ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki kamu yönetim örgütlerine saygı duyarken, bu ortak değerlerin korunma ve geliştirilmelerine katkıda bulunmakta, dengeli ve sürdürülebilir bir kalkınmayı hedeflemekte, aynı zamanda da kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbestçe dolaşımı ile girişim özgürlüğünü güvenceye almaktadır.

Bu amaçlara ulaşmak için, toplumda yaşanan değişimlerin, toplumsal ilerlemenin ve bilimsel ve teknik gelişmelerin ışığında, temel hakların

7 Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının Lizbon Antlaşması sonrası uyarlanmış İngilizce aslından Aziz Çelik tarafından çevrilmiştir. European Union, Consolidated Treaties Charter of Fundamental Rights, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

bir Şart içinde daha görünür kılınmasıyla temel hakların korunmasının güçlendirilmesi gereklidir.

Bu Şart, Birliğin yetki ve görevleri ile ikincillik (*subsidarity*) ilkesine saygı göstererek, özellikle, üye ülkelerin paylaştıkları anayasal gelenekler ve uluslararası yükümlülüklerin, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesinin, Avrupa Topluluğu ve Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiş Sosyal Şartların ve Avrupa Birliği Adalet Divanı ile İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi kararlarının sonucu olarak ortaya çıkan hakları bir kez daha teyit etmektedir. Bu kapsamda Şart Birlik mahkemeleri ve üye devletler tarafından Şartın taslağını hazırlayan Konvansiyon Başkanlık Heyetinin yetkisi kapsamında hazırlanan açıklamalara bağlı olarak yorumlanacak ve Avrupa Konvansiyonu Başkanlığının sorumluluğu altında güncellenecektir.

Bu haklardan yararlanmak diğer kişilere, insanlığa ve gelecek kuşaklara karşı ödev ve sorumlulukları da beraberinde getirir.

Bu çerçevede, Birlik aşağıda yer alan hakları, özgürlükleri ve ilkeleri tanımaktadır.

BÖLÜM I

Onur

Madde 1. İnsan Onuru

İnsan onuru dokunulmazdır. İnsan onuruna saygı duyulmalı ve korunmalıdır.

Madde 2. Yaşam hakkı

1. Herkes yaşam hakkına sahiptir.
2. Hiç kimse ölüm cezasına mahkûm edilemez veya idam edilemez.

Madde 3. Kişinin bütünlük hakkı

1.Fiziksel ve zihinsel bütünlüğüne saygı duyulması herkesin hakkıdır.

2.Tıp ve biyoloji bilimleri alanlarında, özellikle aşağıdaki konulara saygı duyulmalıdır:

(a) İlgili kişilerin, yasalarda belirtilen işlemlere uygun olarak özgür ve bilgilendirilmiş olarak rızasının alınması,

(b) Özellikle insan ayıklanmasını hedefleyenler de dahil olmak üzere, tür ayıklama uygulamalarının yasaklanması,

(c) İnsan bedeninin ve onun parçalarının parasal kazanç kaynağı yapılmasının yasaklanması,

(d) İnsanların klonlama yoluyla çoğaltılmasının yasaklanması.

Madde 4. İşkencenin, insanlık dışı veya aşağılayıcı davranış veya cezaların yasaklanması

Hiç kimseye işkence, insanlık dışı veya aşağılayıcı muameleler uygulanamaz ve böyle cezalar verilemez.

Madde 5. Kölelik ve zorla çalıştırmanın yasaklanması

1. Hiç kimse köle ve hizmetkâr olarak tutulamaz.
2. Hiç kimse zorla çalıştırılamaz veya zorunlu çalışması istenemez.
3. İnsan ticareti yasaktır.

BÖLÜM II

ÖZGÜRLÜKLER

Madde 6. Özgürlük ve güvenlik hakkı

Herkes, özgürlük ve kişisel güvenlik hakkına sahiptir.

Madde 7. Özel yaşama ve aile yaşamına saygı

Herkes, özel ve aile yaşamı ile konut ve iletişimine saygı gösterilmesi hakkına sahiptir.

Madde 8. Kişisel verilerin korunması

1. Herkes, kendine ait kişisel verilerin korunması hakkına sahiptir.
2. Söz konusu bilgiler, hukuka uygun bir şekilde, belli amaçlar için

ve ilgili kişinin rızasına veya yasaların koyduğu diğer meşru nedenlere dayanılarak işleme tabi tutulmalıdır. Herkes, kendisi ile ilgili olarak toplanmış verilere erişmek ve bunların düzeltilmesi hakkına sahiptir.

3. Bu kurallara uygunluk bağımsız bir yetkili makamın denetimine tabidir.

Madde 9. Evlenme ve aile kurma hakkı

Evlenme ve aile kurma hakkı, bu hakların kullanılışlarını düzenleyen ulusal yasalar doğrultusunda güvence altına alınacaktır.

Madde 10. Düşünce, vicdan ve din özgürlüğü

1. Herkes, düşünce, vicdan ve din özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, din veya inanç değiştirme özgürlüğü ile ister tek başına ister diğerleri ile birlikte bir topluluk içinde, ister kamuya açık olarak, ister özel biçimde, ibadet sırasında, öğretimde, uygulamada ve ayinde dini veya inancı açığa vurma özgürlüğünü de içerir.

2. Vicdani red hakkı, bu hakkın kullanılışını düzenleyen ulusal mevzuat hükümlerine uygun olarak tanınmıştır.

Madde 11. İfade ve bilgilenme özgürlüğü

1. Herkes düşüncelerini açıklama özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, kamu makamlarının karışması olmaksızın ve sınırlara bağlı olmadan düşüncelerini savunmak, bilgi ve düşünce alışverişini de içerir.

2. Medya özgürlüğüne ve çoğulculuğuna saygı duyulacaktır.

Madde 12. Toplanma ve örgütlenme özgürlüğü

1. Herkes barışçı bir şekilde toplanma ve özellikle siyasal, sendikal ve yurttaşlıkla ilgili konularda her düzeyde örgütlenme hakkına sahiptir. Bu özgürlük, herkesin kendi çıkarlarını korumak için sendika kurmak ve bu sendikalara katılma hakkını içerir.

2. Birlik düzeyindeki siyasal partiler, Birlik vatandaşlarının siyasal isteklerini açıklamalarına katkıda bulunurlar.

Madde 13. Sanat ve bilim özgürlüğü

Sanatlar ve bilimsel araştırmalar kısıtlama olmaksızın yürütülecektir. Akademik özgürlüğe saygı duyulacaktır.

Madde 14. Öğrenim hakkı

1. Herkes öğrenim hakkı ile mesleki ve sürekli eğitime erişebilme hakkına sahiptir.

2. Bu hak, ücretsiz zorunlu öğrenim almayı içerir.

3. Demokratik ilkelere saygılı öğrenim kurumları kurma özgürlüğüne ve ebeveynlerin çocuklarını kendi dinsel, felsefi ve eğitsel görüşlerine göre yetiştirme haklarına, bu özgürlük ve hakların kullanımlarını düzenleyen ulusal yasalara uygun olarak saygı gösterilir.

Madde 15. Meslek seçme özgürlüğü ve çalışma hakkı

1. Herkes bir işte çalışma ve özgürce seçtiği veya kabul ettiği mesleğini sürdürme hakkına sahiptir.

2. Birlik vatandaşları, üye ülkelerden herhangi birisinde iş arama, çalışma, işletme kurma ve hizmet verme özgürlüğüne sahiptir.

3. Üye ülkelerin topraklarında çalışma hakkı tanınan üçüncü ülkelerin vatandaşları da Birlik vatandaşlarının sahip oldukları çalışma şartlarından eşit olarak yararlanma hakkına sahiptir.

Madde 16. İş kurma özgürlüğü

Birlik ve ulusal mevzuat ile uygulamalara uygun olarak iş kurma özgürlüğü kabul edilmiştir.

Madde 17. Mülkiyet hakkı

1. Herkes yasal olarak edindiği mülkiyete sahip olma, kullanma, elden çıkarma ve miras bırakma hakkına sahiptir. Kamu yararı olmadan, yasaların belirlediği koşullar ve durumlar gerçekleşmeden, kayıpların karşılığı adil bir tutarda ve uygun bir sürede ödenmeden kimse mallarından yoksun bırakılamaz. Mülkiyetin kullanımı genel yararın gerektirdiği durumlarda yasalarla düzenlenebilir.

2. Fikri haklar korunacaktır.

Madde 18. Sığınma hakkı

Sığınma hakkı, mültecilerin durumları ile ilgili 28 Temmuz 1951tarihli Cenevre Sözleşmesi ile 31 Ocak 1967 tarihli Protokol kurallarına saygı gösterilerek ve Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (bundan böyle "antlaşmalar" olarak anılacaktır) hükümlerine uygun olarak güvence altına alınacaktır.

Madde 19. Yer değiştirme, sürgün, suçluların iadesi durumunda koruma

1. Toplu sürgün yasaktır.

2. Hiç kimse, ölüm cezasına veya işkenceye, diğer insanlık dışı veya aşağılayıcı uygulama ve cezalara ciddi olarak tabi tutulma tehlikesinin bulunduğu bir ülkeye yollanamaz, sürülemez veya sınır dışı edilemez.

BÖLÜM III

Eşitlik

Madde 20. Yasa önünde eşitlik

Yasalar önünde herkes eşittir.

Madde 21. Ayrımcılık yasağı

1.Cinsiyet, ırk, renk, etnik veya toplumsal köken, genetik özellikler, dil, din veya inanç, siyasal veya herhangi bir görüş, ulusal bir azınlığın üyesi olmak, mülkiyet, doğum, engellilik, yaş, cinsel yönelim gibi hususlar temelinde ayrımcılık yasaktır.

2. Antlaşmaların uygulanması kapsamında ve bu antlaşmaların özel hükümleri saklı kalmak kaydıyla vatandaşlığa dayalı ayrımcılık yasaktır.

Madde 22. Kültürel, dinsel ve dilsel farklılıklar

Birlik, kültürel, dinsel ve dilsel farklılığa saygı gösterir.

Madde 23. Kadın erkek eşitliği

Kadınlar ve erkekler arasındaki eşitlik, istihdam, çalışma ve ücret de dahil olmak üzere her alanda sağlanmalıdır.

Eşitlik ilkesi, temsil düzeyi düşük cinsiyet yararına özel avantajlar sağlayacak önlemlerin kabul edilmelerini ve sürdürülmelerini engellemez.

Madde 24. Çocuk hakları

1. Çocuklar, esenlikleri için gereken koruma ve bakım hakkına sahiptir. Çocuklar, görüşlerini özgürce açıklayabilir. Bu görüşler, yaş ve ergenliklerine uygun olarak onlarla ilgili konularda dikkate alınır.

2. İster kamu yetkilileri ister özel kurumlar tarafından gerçekleştirilsin, çocuklarla ilgili bütün eylemlerde, çocukların yararı esas olmalıdır.

3. Kendi yararına aykırı olmadıkça, her çocuk hem annesi hem de babası ile düzenli olarak kişisel ilişki ve doğrudan bağlantı sürdürme hakkına sahiptir.

Madde 25. Yaşlı hakları

Birlik, yaşlıların onurlu ve bağımsız bir yaşam sürdürme ve toplumsal ve kültürel yaşama katılma haklarını tanır ve bu haklara saygı duyar.

Madde 26. Engellilerin toplumsal bütünleşmesi

Birlik, engelli kişilerin bağımsızlıklarını, sosyal ve mesleki bütünleşme ve toplum yaşamına katılmalarını sağlayacak önlemlerden yararlanma haklarını tanır ve bu haklara saygı duyar.

BÖLÜM IV

Dayanışma

Madde 27. Çalışanların, işyerlerinde bilgi edinme ve danışılma hakları

Çalışanların veya onların temsilcilerinin Birlik mevzuatı ile ulusal yasaların ve uygulamaların saptadığı durumlarda ve saptadığı koşullara bağlı olarak, uygun düzeylerde ve uygun zamanlarda bilgi edinme ve danışma hakları güvence altına alınmalıdır.

Madde 28. Toplu pazarlık ve eylem hakkı

Çalışanlar ve işverenler veya onların örgütleri, Birlik mevzuatı ile ulusal yasalar ve uygulamalara uygun olarak, uygun düzeylerde toplu pazarlık

yapmak ve bağıtlamak, çıkar çatışması durumlarında -grev eylemi de dahil olmak üzere- çıkarlarını korumak için toplu eylem yapma hakkına sahiptir.

Madde 29. İşe yerleştirme hizmetlerine erişim hakkı

Herkes ücretsiz işe yerleştirme hizmetine erişme hakkına sahiptir.

Madde 30. Haksız işten çıkarma durumunda koruma

Her çalışan Birlik mevzuatı, ulusal yasalar ve uygulamalara bağlı olarak haksız olarak işten çıkarılmaya karşı korunma hakkına sahiptir.

Madde 31. Uygun ve adil çalışma şartları

1. Her çalışan, sağlığına, güvenliğine ve onuruna uygun çalışma şartları hakkına sahiptir.
2. Her çalışan, azami çalışma saatlerinin sınırlandırılması, günlük ve haftalık dinlenme süreleri ile ücretli yıllık izin haklarına sahiptir.

Madde 32. Çocuk işçiliğin yasaklanması ve çalışan gençlerin korunması

Çocukların çalıştırılması yasaktır. İstihdama kabul için en düşük yaş, en düşük öğretimden ayrılma yaşından [zorunlu eğitim yaşından] daha erken olamaz. Bu kurallar saklı kalmak kaydıyla ve sınırlı durumlarda bu yaşın düşürülmesi dışında gençlere daha yararlı düzenlemeler kabul edilebilir.

İşe kabul edilen gençler yaşlarına uygun çalışma şartlarına sahip olmalı ve ekonomik sömürü ile güvenliklerine, sağlıklarına, fiziksel, zihinsel, ruhsal ve toplumsal gelişmelerine zarar verebilecek veya eğitimlerini kesintiye uğratabilecek işlere karşı korunmalıdır.

Madde 33. Aile ve iş yaşamı

1. Aile, yasal, ekonomik ve toplumsal korumalardan yararlanır.
2. Aile yaşamı ile iş yaşamının uyumlulaştırılması için, herkes, anne olmakla bağlantılı bir nedenden dolayı işten çıkarılmaya karşı korunma hakkı ile ücretli annelik izni ve doğumdan veya bir çocuğun evlat edinilmesinden sonra ebeveyn izni haklarına sahiptir.

Madde 34. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım

1. Birlik mevzuatı ile ulusal yasalar ve uygulamalara uygun olarak, Birlik, annelik, hastalık, iş kazaları, bağımlılık veya yaşlılık gibi durumlarda ve iş kaybı durumunda koruma sağlayan sosyal güvenlik ödemeleri ve sosyal yardım haklarını tanır ve bunlara uyar.

2. Avrupa Birliği içerisinde yasal olarak ikamet eden veya dolaşan herkes, Birlik mevzuatı ile ulusal yasalara ve uygulamalara göre sosyal güvenlik hizmetlerinden ve sosyal fırsatlardan yararlanma hakkına sahiptir.

3. Toplumdan dışlanma ve yoksulluk konularıyla mücadele etmek için, Avrupa Birliği, Birlik mevzuatı ile ulusal yasalar ve uygulamalarda yer alan ilkelere göre, kaynakları yeterli olamayan herkese uygun bir yaşam sağlamak için sosyal ve konut yardımı haklarını kabul eder ve bunlara saygı duyar.

Madde 35. Sağlık hizmetleri

Herkes, ulusal yasalar ve uygulamaların belirlediği şartlara göre koruyucu sağlık hizmetlerine erişme ve tıbbi tedaviden yararlanma haklarına sahiptir. Bütün Birlik politikalarının tanımlanmasında ve uygulanmasında insan sağlığının yüksek düzeyde korunması sağlanır.

Madde 36. Genel ekonomik yarar hizmetlerine erişim

Birlik içerisindeki toplumsal ve coğrafi bütünleşmeyi güçlendirmek için, Avrupa Birliği, antlaşmalara uygun olarak ve ulusal yasalar ile uygulamalarla sağlanan şekilde genel ekonomik yararlara ilişkin hizmetlere erişim hakkını tanır ve bu hakka uygun davranır.

Madde 37. Çevrenin korunması

Çevrenin yüksek düzeyde korunması ile çevre kalitesinin geliştirilmesi, Avrupa Birliği'nin politikalarına dahil edilmeli ve sürdürülebilir kalkınma ilkesine göre sağlanmalıdır.

Madde 38. Tüketicinin korunması

Birlik politikaları, tüketicilerin yüksek düzeyde korunmasını sağlar.

BÖLÜM V

YURTTAŞ HAKLARI

Madde 39. Avrupa parlamentosu seçimlerinde oy verme ve aday olma hakkı

1. Tüm Avrupa Birliği vatandaşları oturdukları üye ülkede, o ülke vatandaşları ile aynı şartlarda Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy verme ve aday olma haklarına sahiptir.

2. Avrupa Parlamentosu üyeleri, serbest ve gizli seçimlerde doğrudan genel oy ile seçilirler.

Madde 40. Yerel seçimlerde oy verme ve aday olma hakkı

Tüm Birlik vatandaşları oturdukları üye ülkelerde, o ülkenin vatandaşları ile aynı şartlarda yerel seçimlerde oy verme ve aday olma haklarına sahiptir.

Madde 41. İyi yönetim hakkı

1. Herkes, işlerinin Avrupa Birliği kurum ve organları tarafından tarafsız ve adil bir şekilde ve uygun bir süre içinde ele alınması hakkına sahiptir.

2. Bu hak aşağıdaki hususları içerir:

(a) Kendisi ile ilgili olarak olumsuz bir etki yaratabilecek herhangi bir önlem gerçekleştirilmeden önce dinlenilme hakkı,

(b) Herkesin, gizlilik ile meslek ve işi ile ilgili sırların sağladığı meşru çıkarlara saygı duyularak kendisine ilişkin bilgilere erişebilme hakkı,

(c) İdarenin verdiği kararların nedenlerini açıklama yükümlülüğü.

3. Herkes, üye ülkelerin yasalarında yer alan ortak genel ilkelere uygun olarak, Birlik kurumlarının veya görevlilerinin görevlerini yerine getirirken neden olacağı zararın Birlik tarafından giderilmesi hakkına sahiptir.

4. Herkes, Birlik kurumlarına antlaşmalarda yer alan dillerden birini kullanarak yazılı başvuruda bulunabilir ve aynı dilden yanıt alır.

Madde 42. Belgelere erişme hakkı

Birliğin vatandaşlarından herhangi biri veya üye ülkelerden birisinde oturan veya bir üye ülkede kayıtlı bir bürosu bulunan gerçek veya tüzel

kişi, yöntemi ne olursa olsun, Birliğin kurumlarının, organlarının, ofislerinin ve ajanslarının belgelerine erişim hakkına sahiptir.

Madde 43. Avrupa kamu denetçisi

Birliğin vatandaşlarından herhangi biri veya üye ülkelerden birisinde oturan veya bir üye ülkede kayıtlı bir bürosu bulunan gerçek veya tüzel kişiler, yargısal rolü içinde davranan Avrupa Birliği Adalet Divanı hariç olmak üzere Birlik kurum, organ, büro ve ajanslarının faaliyetlerindeki kötü işlemlerden dolayı Avrupa kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.

Madde 44. Dilekçe hakkı

Birliğin vatandaşlarından herhangi biri veya üye ülkelerden birisinde oturan veya bir üye ülkede kayıtlı bir bürosu bulunan gerçek veya tüzel kişi, Avrupa Parlamentosu'na dilekçe ile başvurma hakkına sahiptir.

Madde 45. Dolaşım ve yerleşme özgürlüğü

1. Birliğin her vatandaşı, üye ülkelerin topraklarında özgürce dolaşma ve yerleşme haklarına sahiptir.
2. Dolaşım ve yerleşme özgürlüğü, antlaşmaların hükümlerine göre Birlik topraklarında yasal olarak oturan üçüncü ülke vatandaşlarına da tanınabilir.

Madde 46. Diplomatik ve konsolosluk koruması

Birliğin her vatandaşı, vatandaşı olduğu üye ülkenin temsil edilmediği üçüncü bir ülkede, diğer bir üye ülkenin elçilik ve konsolosluk yetkilileri tarafından söz konusu üye ülkenin vatandaşları ile aynı şartlarda korunur.

BÖLÜM VI

Adalet

Madde 47. Etkin bir kanun yolu ve adil yargılanma hakkı

Birlik mevzuatı ile güvenceye alınmış hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkes bu maddede belirtilen şartlara uygun bir şekilde bir mahkeme

önünde etkin bir kanun yolu kullanma hakkına sahiptir.

Herkes, önceden yasalarla oluşturulmuş bağımsız ve tarafsız bir mahkemede ve makul bir süre içinde adil ve açık yargılanma hakkına sahiptir. Herkes danışma, savunulma ve temsil edilme hakkına sahiptir.

Yeterli mali olanağı bulunmayanların adil yargıya etkin erişimlerin sağlanması için gereken durumlarda hukuki yardım sağlanır.

Madde 48. Suçsuzluk karinesi ve savunma hakkı

1. Suçlanan herkes, yasalara göre suçluluğu kanıtlanıncaya kadar suçsuz kabul edilir.

2. Suçlanan kişinin savunma haklarına saygı duyulması güvence altındadır.

Madde 49. Suçlarda ve cezalarda hukukilik ve orantılılık ilkesi

1. Hiç kimse işlendiği sırada ulusal veya uluslararası yasalara göre suç oluşturmayan bir eylem veya ihmalinden dolayı suçlu bulunamaz. Hiç kimseye suçun işlendiği sırada uygulanması gerekenden daha ağır bir ceza verilemez. Eğer cezayı gerektiren bir suçun işlenmesinden sonra yasa daha hafif bir ceza verilmesini öngörürse, bu ceza uygulanır.

2. Bu madde, gerçekleştiği sırada uluslararası toplum tarafından kabul edilen genel ilkelere göre suç oluşturan eylem ve ihmalden dolayı herhangi bir kimsenin yargılanması ve cezalandırılmasını ortadan kaldırmaz.

3. Cezaların ağırlığı, suça göre orantısız olamaz.

Madde 50. Aynı suçtan dolayı iki kere yargılanmama ve ceza görmeme hakkı

Hiç kimse, yasalara uygun olarak Birlik içinde kesin olarak aklandığı veya hüküm giydiği bir suçtan dolayı yeniden yargılanamaz veya cezalandırılamaz.

Şartın Uyguıanması ve Yorumlanmasına İlişkin Genel Hükümler

Madde 51. Uygulama alanı

1. Bu belgenin hükümleri, ikincillik ilkesi çerçevesinde Birliğim kurum, organ, büro ve ajanslarına ve sadece Birlik hukukunu uyguladıklarında üye devletlere yöneliktir. Buna göre, üye ülkeler bu belgedeki haklara saygı gösterir, bu belgedeki ilkeleri izler ve uygulamayı kendi yetkilerine göre ve antlaşmalarda birliğe tanınan yetkilerin sınırlarına saygı göstererek gerçekleştirir.

2. Bu belge, Birlik mevzuatının uygulama alanını Birliğin yetkileri ötesinde genişletmez, Birliğe yeni yetki ve görev vermez, antlaşmalarda Birliğe verilen yetki ve görevleri değiştirmez.

Madde 52. Hakların ve ilkelerin kapsamı ve yorumu

1. Bu Şart tarafından tanınan hak ve özgürlüklerin kullanımına ilişkin herhangi bir sınırlama ancak yasalarla ve bu hak ve özgürlüklerin özü korunarak yapılmalıdır. Orantılılık ilkesine bağlı olarak, sınırlamalar ancak gereken durumlarda ve Birlik tarafından kabul edilen kamu yararı ilkelerini gerçekten karşılıyor veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekliyse yapılabilir.

2. Bu Şart tarafından antlaşmalara dayalı olarak tanınan haklar o antlaşmaların belirlediği koşullar altında ve sınırlar içinde kullanılır.

3. Bu belgede yer olan ve İnsan Hakları ile Temel Özgürlüklerin Korunması Sözleşmesi ile güvence altına alınmış haklara karşılık gelen hakların anlam ve kapsamları sözleşmedeki hakların anlam ve kapsamlarının aynısıdır. Bu hüküm Birlik yasaları ile daha geniş kapsamlı korunmalarının sağlanması engellenemez.

4. Bu Şart tarafından güvenceye alınan üye ülkelerin ortak anayasal geleneklerinin sonucu olan temel haklar bu geleneklerle uyumlu olarak yorumlanır.

5. Bu Şartın ilkeler içeren hükümleri Birliğin kurumları, organları, büroları ve ajansları tarafından alınan yasal ve yönetsel işlemlerle ve üye

devletler tarafından Birlik mevzuatını geliştirmek için yetkilerinin kullanımıyla uygulanabilir.

6. Bu Şartta belirtildiği şekilde ulusal yasa ve uygulamalar tümüyle dikkate alınır.

7. Bu Şartın yorumlanmasında bir rehber oluşturması için hazırlanan açıklamalar uyulması için Birliğin ve üye devletlerin mahkemelerine verilir.

Madde 53. Korumanın düzeyi

Bu belgede yer alan hiçbir hüküm, İnsan Hakları ile Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi ile ve üye ülkelerin anayasaları dahil olmak üzere, Birlik mevzuatının, uluslararası hukukun, Birliğin veya tüm üye ülkelerin taraf oldukları uluslararası antlaşmaların kendi uygulama alanlarında tanıdığı insan hakları ile temel özgürlükleri sınırlandırıcı veya olumsuz etkileyici biçimde yorumlanamaz.

Madde 54. Hakların kötüye kullanımı yasağı

Bu Şartta yer alan hiçbir hüküm, bu Şartta tanınan hak ve özgürlüklerden herhangi birisini ortadan kaldırmayı amaçlayan bir faaliyete katılma ve bu faaliyeti gerçekleştirme hakkını verdiği şeklinde veya burada belirtilenden daha geniş kapsamda yorumlanamaz.

* * *

Yukarıdaki metin 7 Aralık 2000 tarihinde ilan edilen Şartın sözel metnini düzenler ve Lizbon Antlaşmasının yürürlüğe girdiği tarihte onunla yer değiştirir.

ALTINCI BÖLÜM

TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKA: PATERNALİZMDEN NEOLİBERALİZME

TÜRKİYE SOSYAL POLİTİKASINDA YÜZYILIN ÖZETİ

Mücerrebdir [sınanmıştır], şimdiye kadar nerde sendika teşekkül etmiş ise, orada daimi surette sermaye aleyhinde bir esas teşekkül etmiştir. (...) Onun için, burada sermayedaranı daimi surette tehdit altında bulunduracak sendikaların teşkili muzırdır. Muzır olduğundan dolayı Hükümet teşkiline mani olmuştur. (...) Onların teşekkül etmesi (...) üzerine, sermaye sahipleri büyük tehdit altına alınmıştır. Biz ise sermayeye muhtacız ve ona muhtaç olduğumuz bir zamanda, sermayeyi tazyik altına almak caiz değildir.(...) Şimdiki halde sendikanın teşkiline lüzum yoktur. Ne vakit oraya gelirsek, o vakit tetkik olunur. Memleketin ahval-i maliye ve iktisadiyyesi terakki ederse, sendika lâzım mıdır, değil midir? O vakit bahsedilir (alkış). Şimdiki halde hiç lüzum yoktur.

Dahiliye Nazırı Ferid Paşa Meclis-i Mebusan konuşması, 1909

Grev isteyen işçinin Türklüğünden şüphe ederim.
Çalışma Bakanlığı Müsteşarı Fuat Erciyes, 1950

Grev yapmak için önce gelişmiş bir sanayiye sahip olmak gerekir, sanayimiz daha bebek halinde idi. Bu sanayiyi daha bebek halinde öldüremezdik.

Çalışma Bakanı Mümtaz Tarhan, TBMM, 1956

Türkiye Gıda Sanayii İşçileri Sendikasına bağlı İstanbul'da Ayvansaray, Hasköy, Sütlüce, Beşiktaş, Balat ve Yenipakun olmak üzere 6 değirmende 8 Nisan 1970 tarihinden itibaren uygulanmasına başlanmış bulunan grevin, memleket sağlığı ve güvenliği ile son derece yakından ilgili olması bakımından Milli Güvenliğimizi bozucu nitelikte görülmesi sebebiyle 30 gün geciktirilmesi; Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin uygun mütalâası üzerine, 15/7/1963 tarih ve 275 sayılı Kanunun 21 inci maddesine göre, Bakanlar Kurulunca 9/4/1970 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Bakanlar Kurulu Kararı, 1970

Toplu pazarlık hakkı ve bu hakkın kullanımı konusunda hükümler içeren bu madde ile ilgili olarak, Ülkemizin içinde bulunduğu sosyoekonomik şartlar dikkate alınmış ve [Avrupa Sosyal Şartına]konulan çekince gerekçelerinin geçerliliğini koruduğu kanaatine varılmıştır
TBMM Dışişleri Komisyonu Raporu, 2006

Türkiye ve Avrupa'da sosyal politikanın tarihsel gelişimi ve farkları dikkate alınmadan Türkiye'nin AB sosyal politikasına uyum sorunları yeterince kavranamaz. Türkiye'deki sosyal politikanın tarihsel köklerden ve toplumsal yapıdan gelen önemli kısıtları bulunmaktadır. Bu tarihsel ve toplumsal kısıtlar Türkiye'de sosyal politika geleneğinin oluşumunda önemli roller oynamıştır. AB sosyal politikası ve daha da genel olarak uluslararası sosyal politikaya uyum konusunda yaşanan sorunlar bu tarihsel ve toplumsal bağlamla birlikte değerlendirilmelidir.

Cumhuriyet Öncesi

Türkiye'de sosyal politikanın kökenlerinin çok eski tarihlere, Orhun kitabelerine kadar dayandığı, Selçuklular ve Osmanlılarda iktisat politikasının sosyal amaçlı olarak yönlendirildiği savlarına rastlanmakla (Dülger, 2000) birlikte, ülkemizde sosyal politikaya ilişkin incelemeleri ("cılız" başlangıçlar da olsa) 19. yüzyılın ikinci yarısından başlatmak eğilimi güçlüdür. Talas, Osmanlı İmparatorluğu'nda genel olarak tüm büyük despotik devletlerde görüldüğü gibi, sosyal politikanın gelişimine uygun bir ortamın oluşmadığı, daha önce bazı genel kuralların var olduğu, ancak devletin işçi ve işveren ilişkilerine müdahalesinin İkinci Meşrutiyetle birlikte başladığı belirtmektedir (1992). Koray, Osmanlı İmparatorluğu'nda sanayileşmenin olmaması nedeniyle sosyal sınıfların gelişmesinin mümkün olmadığı ve böylece bir toplumsal istem ve çatışma ürünü olan sosyal politikanın ortaya çıkamadığı, devletin koruyucu olmaktan çok yasaklayıcı davrandığı vurgulanmaktadır (2000).

Ekin, Osmanlının son dönemlerindeki sosyal politika gelişmeleriyle ilgili şu noktalara dikkat çekmektedir: İşçi hareketleri ve sosyal politika doğrudan sanayileşmenin ürünü olduğu için, Osmanlı döneminde sana-

yileşmenin sınırlı olması sosyal politikanın da gelişmesini geciktirmiştir. Devlet müdahalesi (koruyucu önlemler) madencilikle sınırlıdır. Devletin çalışma koşullarına seyirci kalması çalışanlar için olumsuz sonuçlar doğurmuştur. 2. Meşrutiyetle birlikte, çalışma ilişkilerinin kamu müdahalesiyle hazırlanacak bir iş yasasıyla düzenlenmesi yerine, toplu iş ilişkileriyle ilgili bir yasa (Tatil-i Eşgal Kanunu) tercih edilmiştir. Türkiye'de toplu çalışma ilişkilerini (sendikal hak ve özgürlükleri) düzenleyen mevzuat 2. Meşrutiyet döneminde çıkartılan Tatil-i Eşgal Kanunu'na (1909) kadar uzanmaktadır. Osmanlı hükümeti hürriyetin ilanından sadece iki buçuk ay sonra Ta'til-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-ı Muvakkat'ı kabul etmiştir. 1909 yılında ise Ta'til-i Eşgal Kanunu (TEK) kabul edilmiştir. Kanun 1936 yılında ilk İş Kanununun kabulüne kadar yürüklükte kalmıştır.

1908'de "hürriyetin ilanı" işçi hareketleri ve grevler açısından da o güne değin görülmemiş bir canlılık yaratmıştır. Başlangıçta İstanbul ve Selanik gibi imparatorluğun önemli sanayi merkezlerinde başlayan grevler, daha sonra İzmir, Aydın, Beyrut, Samsun ve Üsküp'ün de aralarında olduğu başka kentlere hızla yayılmıştır. 1908 grevleri Profesör Mesut Gülmez tarafından "İlan-ı Hürriyet Grevleri" olarak tanımlanmaktadır. 1908'in Ağustos ve Ekim ayları arasında yoğunlaşan bu grevlerin sayısı yüzden fazladır (Gülmez, 1996; 175-178).

TEK ile umuma müteallik hizmetler gören kurumlarda çalışanların sendikalaşma hakkı kesinlikle yasaklanmış ve önceden kurulan sendikaların varlığına da son verilmiştir. Ancak müzakereler sırasında yasanın özel şirketleri de kapsaması talebi kabul edilmemiştir. Ancak kamuya yönelik hizmetler dışında kayda değer bir işgücünün olmayışı nedeniyle, bu yasa gerçekte sendikal örgütlenme olanağını büyük ölçüde sınırlamıştır. Tatil-i Eşgal'in sendikalaşmayi yasaklamadığı "umuma müteallik hizmetler" görmeyen diğer işyerlerinde çalışan işçilerin örgütlenmesi ise aynı yıl çıkarılan Cemiyetler Kanununa tabiydi. TEK grevi yasaklamamış ancak greve başvurulabilmesi için uzlaştırma yolunu zorunlu tutmuştur. Yasanın 6. maddesine göre taraflar uzlaşamadıkları takdirde çalışanlar ve işçiler hizmeti terk etmekte (greve gitmekte) serbesttirler. Diğer bir ifadeyle TEK bir uzlaştırma yolunun sonunda sendikasız bir grev özgürlüğünü tanımaktadır.

Tatil-i Eşgal Kanunu, 1908 grevlerinin ardından gündeme gelmiştir ve dönemin işçi hareketini denetim altına almayı amaçladığı açıktır. Nitekim Dahiliye Nazırı Ferid Paşa'nın kanunun müzakeresi sırasında Meclis-i Mebusan'da yaptığı değerlendirme bu amacı ortaya koymaktadır (Ökçün, 1982, 87-88):

> Mücerrebdir [sınanmıştır], şimdiye kadar nerde sendika teşekkül etmiş ise, orada daimi surette sermaye aleyhinde bir esas teşekkül etmiştir. (...) Onun için, burada sermayedaranı daimi surette tehdit altında bulunduracak sendikaların teşkili muzırdır. Muzır olduğundan dolayı Hükümet teşkiline mani olmuştur. (...) Onların teşekkül etmesi (...) üzerine, sermaye sahipleri büyük tehdit altına alınmıştır. Biz ise sermayeye muhtacız ve ona muhtaç olduğumuz bir zamanda, sermayeyi tazyik altına almak caiz değildir.(...) Şimdiki halde sendikanın teşkiline lüzum yoktur. Ne vakit oraya gelirsek, o vakit tetkik olunur. Memleketin ahval-i maliye ve iktisadiyyesi terakki ederse, sendika lâzım mıdır, değil midir? O vakit bahsedilir (alkış). Şimdiki halde hiç lüzum yoktur.

Öte yandan 31 Mart Olayı (1909) nedeniyle ilan edilen sıkıyönetim ve 1913 yılında İttihat ve Terakki Fırkasının ülke yönetimini ele almasının ardından işçi örgütlenmeleri ve bu yolla çıkarlarını koruma olanakları büyük ölçüde aksamıştır. 31 Mart Olayı, başka etkenlere dayalı siyasi gelişmelerin sendikal ve sosyal hakları etkilemesinin ilk örneğidir; ancak 1925 tarihli Takrir-i Sükûn Kanunu, 1940 tarihli Milli Korunma Kanunu, 12 Mart 1971 ve 12 Eylül 1980 gibi örnekler de benzer sonuçlara yol açacaktır.

Sosyal güvenlik uygulamaları açısından ilk adımlar ise askerleri ve kamu hizmetinde çalışan sivilleri kapsayacak şekilde Tanzimat ve meşrutiyetten hemen sonra başlamıştır. Cumhuriyet öncesi dönemde sosyal güvenliğin büyük ölçüde aile içi yardımlaşma, dinsel yardımlar, meslek kuruluşlarının yardımları gibi geleneksel yöntemlere dayandığını ve sınırlı sosyal güvenlik uygulamalarının ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Makal, sosyal güvenlik uygulamalarının Avrupa'nın gerisinde olduğunu ancak bir

uçurum olmadığını vurgulamaktadır (Makal, 1999). Ancak Almanya'da 1910'da nüfusun yüzde 21,5'inin sağlık sigortası kapsamında olduğu düşünülecek olursa aradaki fark daha iyi anlaşılabilir (Kuyucuklu, 1982).

Cumhuriyetin İlk Yılları: Liberal İktisat-Otoriter/Paternalist Sosyal Politika

Cumhuriyetin kuruluşundan 1950'lere kadar geçen dönemde Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş ve devlet gelenekleri belirginleşir. Dolayısıyla bu yıllar Türkiye'nin sosyal politikası açısından da belirleyici önem taşımaktadır. Nitekim bu dönemde oluşan gelenek ve zihniyetin izleri bugüne kadar devam eden kalıcı etkiler yaratmıştır.

1923'te toplanan İzmir İktisat Kongresi, izlenecek iktisat politikasının saptanmasında 1930'lara kadar etkili olmuştur ve bunun doğal sonucu olarak sosyal politika üzerinde önemli bir yere sahiptir. Kongrede işveren kesiminin ağırlığını koymasıyla Cumhuriyetin ilk yıllarında liberal bir iktisat politikası izlenmeye başlanmıştır. Korporatizm tartışmaları açısından da önemli örneklerden biri olup bir forum niteliği taşıyan, pratik olmaktan çok sembolik önem taşıyan (Boratav, 2003, 45) ve hükümete tavsiye kararları alan kongrenin, mesleki temsil esasına (çiftçi, tüccar, sanayici ve işçi grubu) dayalı olarak toplanması ve karar alması bunun en önemli nedenidir.

Kongrede işçi grubu tarafından önerilen "amele" yerine "işçi" ifadesinin kullanılması, sendikalaşma hakkının ve sekiz saatlik iş gününün tanınması, kadınlara doğum öncesi ve sonrası izin verilmesi, asgari ücret miktarının tespiti, ücretlerin nakden ödenmesi, işçilere haftada bir gün izin verilmesi, 1 Mayıs gününün işçi bayramı olarak kabul edilmesi, hastalanan işçiye üç aya kadar gündeliğinin ödenmesi gibi konular kabul edilirken, hafta tatili ücreti, yıllık ücretli izin, çalışamayacak durumda hastalanan işçiye işletme tarafından tazminat ödenmesi, iş kazası geçiren işçinin hayatının güvenceye alınması gibi konular ise diğer üç grubun kabul etmemesi nedeniyle reddedilmiştir (Afetinan, 1982, 51-54). İzmir İktisat Kongresinde çiftçi, tüccar ve sanayi grupları ile ilgili alınan kararların hemen hemen tümü hayata geçirilirken, işçi grubu ile ilgili kararlar kâğıt üzerinde kalmış (Çavdar, 2003, 164) ya da çok gecikerek ve kısmen yerine getirilmiştir. Korpora-

tist ilhamlarla toplanan ve her yıl tekrarlanması planlanan kongre, işveren gruplarının korporatist projeyi reddetmesi ve liberal politikaları tercih etmesiyle sonuçlanmıştır (Kansu 2002, 260).

Olağanüstü koşulların ürünü olarak ortaya çıkan, eksik ve yetersiz bir metin olarak değerlendirilen (Tanör, 2004, 290) ve bir savaş hali metni olan 1921 Anayasasında devletin hukuksal yapısı, demokratik hak ve özgürlükler konusu ele alınmamıştır (Talas, 1992, 64). Daha kapsamlı bir metin olan 1924 Anayasası ise sosyal haklara yer vermemiş, kişi hak ve özgürlüklerini doğal hukukçu, liberal ve bireyci bir yaklaşımla ele almıştır. Soysal'a göre 1924 Anayasasında yer alan kişi hak ve özgürlükleri bütün klasikliğiyle Fransız devriminin etkilerini taşımaktadır (1969, 176). 1924 Anayasası ekonomik konularda mülkiyet ve girişimi koruyucu nitelikte olup, müdahaleci ve sınırlayıcı değildir. Tanör, 1923 yılında yapılan İzmir İktisat Kongresinin ruhunun anayasaya sindiğini ve 1924 Anayasası devletinin, liberalizmin "jandarma devlet"ine benzediğini yazmaktadır (2004). 1924 Anayasasında sosyal haklara ve devletin bu alandaki görevlerine yer verilmemiştir; bunun tek istisnası parasız ilköğretim hakkı ve zorunluluğudur.

Tanör, 1924 Anayasasındaki devlet felsefesinin sosyal değil liberal olduğunu belirttikten sonra, rejimin "inkılapçı" karakterinin ve "devletçilik" politikalarının uygulamada birtakım sosyal politikaları gündeme getirdiğini vurgulamaktadır (2004, 308-311). Soysal da, devletçilik ilkesi nedeniyle uygulamada bazı sosyal önlemlerin alındığını dile getirmektedir. 1924 Anayasasına sosyal haklar açısından daha olumlu bakan ve devletin nitelikleri olarak sayılan "halkçılık, devletçilik ve devrimcilik" ilkelerinin, sosyal devlete götürecek üç ilke olduğunu belirten Talas, anayasada yer alan çalışma hakkının da sosyal politika açısından önemine değinmektedir. Makal ise anayasada yer alan çalışma hakkının daha çok çalışma özgürlüğü bağlamında değerlendirilmesi gerektiğini ve Talas'ın sözünü ettiği üç ilkenin ise anayasaya 1937 değişikliğiyle girdiğini belirterek, 1924 Anayasasının sosyal hakları net bir biçimde içerdiğini söylemenin zor olduğunun altını çizmektedir (Makal, 1999, 330-332).

1924 Anayasası ile tanınan sivil hak ve özgürlükler, Takrir-i Sükûn Kanunu nedeniyle bir yıl sonra kullanılamaz hale gelmiştir. Tevfik Çav-

dar'ın (2003) tam anlamıyla bir olağanüstü "sus yasası" olarak nitelediği Takrir-i Sükûn Kanunu 1925'te yürürlüğe girmiş ve cumhuriyetin ilk sıkıyönetimi ilan edilmiştir.[1] Dört yıl boyunca yürürlükte kalan Takrir-i Sükûn Kanununun hükümete vermiş olduğu olağanüstü yetkiler çalışma ilişkilerinde de olumsuz sonuçlar doğurmuş, muhalefette yer alan gazeteler, sendikalar, dernekler ve Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası kapatılmıştır. Yasa ile 1920-1925 arasında canlanan işçi hareketinin bastırıldığı belirtilmektedir (Makal, 1999, 335-336). Yasanın verdiği yetkilere dayanılarak mevcut işçi örgütleri kapatılırken CHF, bundan sonraki 20 yıl boyunca işçileri ya kendi denetimi altında örgütlemiş ya da tümüyle örgütsüz bırakmıştır (Koç, 2003, 64). Bu dönemde Tatil-i Eşgal Kanunu yürürlükte olmasına rağmen tek parti yönetimi grevlere hoşgörülü davranmamış, hatta 1933 yılında Cemiyetler Yasasında yapılan değişiklikle grev ve lokavtın cezası artırılmıştır (Ekin, 1987, 231).

1930-1946: Devletçi İktisat-Otoriter/Paternalist Sosyal Politika

Cumhuriyetin ilk yıllarında sosyal politikayla ilgili bölgesel kanunlar (Zonguldak kömür havzasına ilişkin kanunlar) ile çalışma hayatının çeşitli sorunlarını kısmen ele alan yasalar (Borçlar Kanunu, Hafta Tatili Kanunu, Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanun, Umumi Hıfzısıhha Kanunu) çıkarılmasına rağmen, dönemin en önemli sosyal politika düzenlemesi, 1936 yılında kabul edilip, 1971 yılına kadar çeşitli değişikliklerle yürürlükte kalan 3008 sayılı İş Yasasıdır. Cumhuriyetin başlangıcından itibaren sosyal politika alanında gözlenen kısmi bireysel iş hukuku mevzuatı ile işçiyi korumayı hedefleyen zihniyetin zamanla yerini rejimi korumaya yönelik zihniyete bıraktığı gözlenmektedir (Makal, 1999, 387). İş yasası hazırlanmasına yönelik olarak cumhuriyetin ilk yıllarından başlayan girişimler (1921, 1924

1 Takrir-i Sükûn ile başlayan ve temel hakların askıya alınması anlamına gelen sıkıyönetim uygulamaları cumhuriyet tarihinde önemli bir yer tutmaktadır. Sıkıyönetim ve olağanüstü haller sendikal ve sosyal hakların kullanımını sınırladığı için sosyal politika tarihi açısından da büyük önem taşımaktadır. Zafer Üskül'ün hesaplamalarına göre cumhuriyet tarihindeki sıkıyönetim uygulamalarının toplamı 26 yıla yaklaşmaktadır. İstanbul ise sıkıyönetim ve olağanüstü hal uygulamaları açısından başı çekmektedir. cumhuriyet tarihi boyunca İstanbul 24 yıl 2 ay 10 günlük süreyi sıkıyönetim ve olağanüstü hal altında geçirmiştir. Diğer bir deyişle Cumhuriyet tarihinin üçte bire yakın bölümü sıkıyönetim ve olağanüstü hal altında geçmiştir (Üskül, 1989, 22-28).

ve 1932) sonuç vermemiştir (Talas, 1992). 1930'ların başına kadar izlenen liberal iktisat politikaları iş yasasının çıkışını engelleyen önemli bir etkendir. İzmir İktisat Kongresinden itibaren uygulanan liberal iktisat politikaları 1930'ların başlarında terk edilmeye başlanmıştır.

Bir yandan Uluslararası Çalışma Örgütü üyeliği, diğer yandan devletçilikle birlikte gelişecek sanayileşmenin sonuçlarının bir yasa ile düzenlenmesi kaçınılmaz olmuştur (Koray, 2000, 102). 1936 tarihli İş Kanunu o zamana kadar en sistematik ve kapsamlı düzenleme olması ve bazı hükümleri açısından ileri standartlar getirmesi nedeniyle olumlu özellikler içermesine rağmen, çalışma ilişkilerinde otoriter bir yaklaşımı da yansıtmaktadır. Örneğin sendika ve özgür toplu pazarlık söz konusu edilmemiş, aksine grev ve lokavt açıkça yasaklanmıştır (Ekin, 1987, 234). Makal, 1936 tarihli İş Kanununun ikili bir karaktere sahip olduğunu, bireysel iş ilişkileri açısından "koruyucu," toplu iş ilişkileri açısından ise "otoriter" bir nitelik taşıdığını vurgulamakta, toplu iş hukuku alanında getirilen yasakların bir tehdidin varlığından değil, dönemin zihniyetinden kaynaklandığının altını çizmektedir (1999, 387). Dereli, işçi sınıfının kayda değer bir gücünün veya sınıf çatışmaları yokken böyle bir yasanın çıkarılışını, 1930'ların devletçi iktisat politikaları yanında geleneksel devlet paternalizmine bağlamaktadır (1998, 34). Talas, İş Kanununun toplu iş hukukuyla ilgili hükümlerinin 1930'lardan itibaren tek partiye dönüşmekte olan rejimin niteliklerine paralel olduğunu yazmaktadır (1992, 120). Gülmez, İş Kanununu "devletin çalışma yaşamının tüm sorun ve alanlarına biricik ve düzenleyici aktör niteliğiyle kapsamlı karışmasının simgesi, kısaca rejimin iş yasası" olarak tanımlamaktadır (1995).

Meclis görüşmeleri sırasında Celal Bayar, "İş Kanunu büyük partimizin büyük ve ana prensiplerinden nur almıştır" değerlendirmesini yapmıştır (Gülmez, 1995, 173). Bayar'ın sözünü ettiği "nur" CHF'nin 1931 programıyla benimsediği ilkelerdir. 1931 programı ile, halkın "ayrı ayrı sınıflardan mürekkep olmadığı," "bir işbölümü içinde muhtelif mesai erbabına ayrılmış" bir topluluk olduğu belirtilerek, CHF'nin "sınıf mücadelesi yerine içtimai intizam ve tesanüt" amacını güttüğü kabul edilmiştir (CHF, 1931). Parti Genel Sekreteri Recep Peker, "Yeni iş kanunu sınıfçılık şuurunun doğmasına

ve yaşamasına imkân verici hava bulutlarını silip süpürecektir" (Gülmez, 1995, 179) değerlendirmesiyle İş Kanununun toplu iş ilişkileri alanındaki gerçek amacını ve felsefesini dile getirmiştir.

1930'ların ikinci yarısında toplu işçi haklarına yönelik sınırlama ve yasaklar genişlemiştir. TEK ile "umuma müteallik hizmetler" gören kurumlarda çalışanların sendikalaşma hakkı yasaklanırken, sendikalaşmanın yasaklanmadığı işyerlerinde çalışan işçiler hakkında özel bir kanun bulunmadığı için bunlar 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu ve 1926 tarihli Medeni Kanuna bağlıydı. Medeni Kanun cemiyet kurulması konusunda liberal hükümler içerirken, Cemiyetler Kanunu daha sınırlayıcı idi (Saymen, 1948, 85-86). Ancak bu iki yasanın varlığına rağmen, "sınıf adına ve esasına dayalı" örgütlenme yasağı getiren 1938 Cemiyetler Kanununa kadar, gerek 1925 tarihli Takrir-i Sükûn Kanunu gerekse fiili engeller nedeniyle 1925-38 arasında sol siyasi veya sendikal cemiyetlerden söz etmek neredeyse imkânsızdır. 1938 Cemiyetler Kanunu ise mutlak bir yasak rejimi getirmekteydi.

Öte yandan 1936 yılında, Ceza Kanununda yapılan değişiklik ile dönemin faşist İtalyan Ceza Yasasında yer alan hükümler 141 ve 142. Maddeler olarak düzenlendi ve "bir sosyal sınıfın diğer bir sosyal sınıf üzerinde hâkimiyetini tesis etmek" ve "cemiyetin hukuki ve siyasi nizamını bozmak" ağır yaptırımlara bağlandı (Makal, 1999, 180-181). Ancak bu değişikliklere rağmen Medeni Kanunun liberal hükümleri ile eski Cemiyetler Kanununun hükümleri tek-parti döneminin otoriter özellikleriyle uyuşmuyordu. 1938 yılında Celal Bayar'ın başvekilliği döneminde çıkarılan 3512 Sayılı Cemiyetler Kanunu ile cemiyet kurma hakkına ağır sınırlamalar getirildi. Böylece İş Kanununun toplu iş ilişkileri alanında getirdiği otoriter düzenlemeler, 1938 Cemiyetler Kanunu ile getirilen ve "sınıf esasına veya adına dayanan" cemiyetlerin (sendikalar ve siyasi partiler dahil) kurulmasını yasaklayan değişiklik ile pekiştirildi.

Tuna, 1938 Cemiyetler Kanununu otoriter hatta totaliter karakterde bir kanun olarak tanımlamakta ve bu değişiklikte devrin totaliter rejimlerinin etkili olduğunun altını çizmektedir (1969, 256). Ekin de 1938 Cemiyetler Kanununda yer alan 9 (h) maddesini Türkiye tarihinde ilk mutlak sendika yasağı olarak nitelemekte ve bununla işçi hareketlerinin açıkça ortadan kaldırılmasının amaçlandığını yazmaktadır (Kutal, 1977, 9). Bu deği-

şiklik ile cumhuriyetin başlangıcından itibaren çalışma ilişkileri alanında gözlenen kısmi bireysel iş hukuku mevzuatı ile işçiyi korumayı hedefleyen zihniyetin zamanla yerini rejimi korumaya yönelik zihniyete bıraktığı vurgulanmaktadır (Makal, 1999, 187). Böylece, 1909'da TEK ile başlayan umuma müteallik hizmetler gören işyerlerine yönelik sendika yasağı 1938 Cemiyetler Kanunu ile mutlak bir sendika yasağına dönüştü.

Öte yandan 2. Dünya Savaşının patlak vermesiyle ortaya çıkan olağanüstü hal nedeniyle Milli Korunma Kanunu (1940) kabul edilmiş ve bu kanunla İş Kanununun pek çok hükmü askıya alınmıştır.

Bireysel iş hukuku ve sosyal güvenlik hukuku alanında atılan adımlara rağmen toplu iş hukukunun netameli bir alan olma özelliği ve bu alandaki yasakçı zihniyet daha sonraki yıllarda da devam edecek, sık sık nüksedecektir. Paternalizm sadece tek parti yönetiminin zihniyeti olmakla kalmayan, günümüze değin etkisini sürdürmekte olan bir kavram olarak ele alınmalıdır. Bu çerçevede AB uyum sürecinde toplu iş hukuku alanında ayak direme devam ederken bireysel iş hukukunda (işçi sağlığı ve iş güvenliği, eşit işlem, genç işçilerin korunması) adımlar atılması paternalizmin güçlü izlerinin sürdüğünü göstermektedir.

Paternalist özellikler açısından erken cumhuriyet dönemi, sendikalaşmanın yasaklandığı koşullarda yoksullara düzenli bir yardım sistemi olarak kurulan Speenhamland Yasası ve bir yandan sosyal demokrat işçi hareketini bastırmaya çalışırken bir yandan da sosyal güvenlik sistemini kuran Bismarck'ın tavrıyla büyük benzerlik göstermektedir.

Dönemin bir diğer belirgin özelliği ise, "inkılabın" özgünlüğü iddiasıdır. Bu iddia sosyal politika alanında da yansımalarını bulmuştur. Peker, *İnkılâp Dersleri*'nde, hürriyet inkılabını ve sınıf inkılabını eleştirdikten sonra "Bizim inkılâbımız hiçbir bakımdan kopya değildir, orijinaldir ve tesirleri bakımından evrenseldir" iddiasında bulunur (Peker, 1984). Bu tez özellikle hürriyetçi ve sınıfçı fikirlerin karşısına halkçılığı çıkarır ve ülkemizde klasik ve sosyal hakların bulunmayışını temellendirmeye çalışır. Liberalizmin iktisadi ve siyasi olarak iflas ettiği koşullarda, sosyal politikanın ferdiyetçiliğe ve sınıfçılığa bırakılmaması, diğer bir deyişle paternalizm ve korporatizm arayışları aslında Türkiye'ye özgü değildir.

1946-1963: Grevsiz ve Siyasetsiz Sendikacılık

1946 Haziran ayında, Cemiyetler Kanununda önemli değişiklikler yapılarak dernek kurmak için izin sistemi kaldırıldı ve bildirim sistemi getirildi. En önemlisi sınıf adına ve esasına göre dernek kurma yasağı kaldırıldı. Böylece hem sınıf esasına dayalı sol siyasi partilerin hem de sendikaların kurulmasına olanak sağlandı. Sendika ve siyasi parti kurma yasağının ortadan kalkmasına paralel olarak iki sosyalist parti, Türkiye Sosyalist Emekçi ve Köylü Partisi (TSEKP) ve Türkiye Sosyalist Partisi (TSP) ve çok sayıda sendika kuruldu. Sendikalar daha çok bu iki sosyalist parti tarafından örgütlenmeye başlandı. Ancak 16 Aralık 1946'da bu sendika ve partiler, İstanbul Sıkıyönetim Komutanlığı tarafından kapatıldı. '1946 sendikacılığı' olarak da adlandırılan dönemin ayırt edici yanı, devletin müdahil olmadığı serbest bir sendikacılık dönemi olması ve sendika özgürlüğü rejimine dayanmasıdır.

1946 sendikalarının kapatılmasının ardından, 1947 yılında 5018 sayılı İşçi ve İşveren Sendikaları ve Sendika Birlikleri Hakkındaki Kanun kabul edilmiştir. 5018 sayılı yasa ile sendika kurma özgürlüğü tanındı, ancak grev hakkına yer verilmedi ve sendikalara ağır bir siyaset yasağı getirildi. Yasayı hazırlayanlara hâkim olan düşünce, "Türkiye'nin sınıfsız bir toplum olduğu, bu sebeple sendikaların sınıf çatışmasını destekleyecek bir kurum değil devletle ve işverenle ülke kalkınması için işbirliği yapacak kurumlar olduğu" varsayımına dayanıyordu (Dereli, 1975, 329).

Çalışma Bakanı Sadi Irmak, Kasım 1946'da yaptığı bir değerlendirmede, "Meslek menfaatlerini tezvin ve işçi-işveren arasında çıkabilecek ihtilafları önleme ve doğanları bertaraf etme hususunda devletin adil bir nazımlık rolünü oynamasını esas sayarız. Kuruluşlarına müsaade edilmiş olan işçi ve işveren derneklerini devletin bu görevini üzerlerine alacak birlikler değil, yardımlaşmayı ve mesleklerin gelişmesini sağlayacak teşekküller sayıyoruz" demekteydi (Ulus, 18 Kasım 1946). İşçi haklarını sadece devletin işi olarak gören ve toplu işçi haklarını kısıtlayan ve görmezden gelen bu anlayış, dönemin devletçiliğinin önemli bir göstergesidir. Üstelik bu eğilim, sadece CHP döneminde değil, DP döneminde de devam etmiştir. DP Çalışma Bakanı Mümtaz Tarhan, "Benim sendikaya ihtiyacım yok; ben hükümet olarak menfaat sağlarım işçiye" diyordu (Koç, 1998).

1945-1946 yılları, bireysel işçi hakları ve sosyal politika açısından önemli adımların atıldığı yıllardır. Çalışma Bakanlığının kurulması, İş Kazaları ve Analık Sigortaları (İşçi Sigortaları Kurumu) sisteminin yürürlüğe girmesi ve İş ve İşçi Bulma Kurumunun kurulması, bunların belli başlılarıdır. 1949 yılında Yaşlılık Sigortası sistemi kabul edilmiş, 1951 yılında ise İş Mahkemeleri kurulmuştur. Böylece, bireysel işçi haklarına ilişkin önemli adımlar atılmış, ancak toplu işçi hakları konusundaki yasakçı tutum devam etmiştir.

1946 ve 1950 seçim kampanyaları grev hakkı tartışmalarına sahne olmuş; CHP grev hakkına açıkça karşı çıkarken, DP grev hakkının tanınmasını istemiştir. CHP seçimi kaybettikten sonra, 1953 yılında grev hakkını programına almış, ancak grev ve lokavtı eş değer haklar olarak kabul etmiştir. DP ise 1950 öncesinde savunduğu grev hakkını 1950 sonrasında rafa kaldırmıştır. Dönemin Çalışma Bakanı Tarhan, DP'nin grev hakkını tanımamasının nedenini, "Grev yapmak için önce gelişmiş bir sanayiye sahip olmak gerekir, sanayimiz daha bebek halinde idi. Bu sanayiyi daha bebek halinde öldüremezdik" şeklinde izah etmektedir (Makal, 2002, 259-272).

Kapani, 1950-1960 döneminde izlenen iktisat politikasını, maddi bakımdan yararlandırmak suretiyle kitlelerin desteğini sağlamayı hedefleyen, ancak gerçek refah ve güvenlik sağlamayan, sosyal karakterden uzak bir politika olarak nitelemekte, DP'nin grev hakkını tanımak konusundaki vaadini tutmamasını ve giderek kamu hürriyetlerini daraltmaya çalışmasını örnek olarak göstermektedir (Kapani, 1970, 101). Dönem, toplumsal örgütlülüğe ve siyasete örgütlü katılıma sıcak bakılmayan klasik liberal hürriyetler sistematiğine paralel özellikler arz etmektedir. Devlet güdümü ve paternalizmin gücünün devam etmesinde, henüz özel sektörün oluşmamasının ve devletin ekonomideki ağırlığının da payı büyüktür.

1960-1980: Sosyal Korumanın Güçlenmesi

1961 Anayasası ile grevli toplu sözleşmeli sendikal hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması ve 1963 yılında çıkarılan 274 sayılı Sendikalar Kanunu ile 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu ile bunların uygulanmasının sağlanması Türkiye'de sosyal politika açısından tarihsel bir dönüm noktasıdır. 1961 Anayasası sosyal dinamiklerin gelişmesine ola-

nak sağlayan güçlü bir sosyal içeriğe ve özgürlükçü bir yaklaşıma sahiptir. Anayasa ile devlet "demokratik, sosyal hukuk devleti" olarak tanımlanmış, böylece 2. Dünya Savaşı sonrası Batıda güçlenen "refah devleti" politikaları ülkemize de yansımıştır. 1961 Anayasası, 1924 Anayasasından beri devam eden ve zaman zaman kesintiye uğrayan klasik özgürlükler sistematiğiyle yetinmemiş, ikinci kuşak haklar olarak kabul edilen ekonomik ve sosyal haklara da geniş yer vermiştir. Hatta daha ileri giderek klasik liberalizmin kutsal saydığı "mülkiyet hakkı"nın kamu yararına sınırlanması ilkesi bu metinde yer almıştır (Kapani, 1970, 108).

Anayasanın "iktisadi ve sosyal hayatın düzeni" başlığını taşıyan 41. maddesinde "İktisadi ve sosyal hayat, adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir" hükmüne yer verilmiş, 42. maddeyle de devlete çalışma hakkının gerçekleşmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirleri alma yükümlülüğü getirmiştir. Anayasa bütün çalışanlara (kamu personeli dahil) sendikalaşma hakkı tanımış, toplu sözleşme ve grev hakkı anayasal bir hak olarak sadece işçilere tanınmakla birlikte kamu personeli için anayasal bir yasak söz konusu olmamıştır. Lokavta anayasada bir hak olarak yer verilmemiş, toplu iş sözleşmesi ve grev hakkını düzenleyen 47. maddede "işverenlerin hakları" ifadesiyle yetinilmiştir.

1961 Anayasası, devlete sosyal ödevler yükleyen güçlü bir sosyal devlet vurgusuna ve ikinci kuşak haklar olan sendikal ve sosyal haklarla özgürlükleri güvence altına alan sosyal ve özgürlükçü bir felsefeye sahip bir anayasadır. Ancak daha sonra çıkarılan yasalar ve yapılan uygulamalar 1961 Anayasasının bu özelliğini sınırlandırmıştır. Bir diğer deyişle, sosyal ve sendikal özgürlükleri koruyup geliştirecek toplumsal güçlerin ve örgütlenmenin yokluğu anayasanın sağladığı hak ve özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesini engellemiştir.

1961 Anayasası sonrasında, gecikmeli de olsa sendikal hakları yakından ilgilendiren üç temel yasa kabul edilmiştir: 274 sayılı Sendikalar Yasası (1963), 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası (1963) ve 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası (1965). Talas, 274 sayılı yasayı; "özgürlükçü, ilerici, çoğulcu evrenselci ve düzenleyici" olarak tanımlama-

sına (992, 156) rağmen, 274 sayılı yasa kapsamına kamu personelini almayarak anayasanın bütün çalışanlara sağlamış olduğu hakları, çalışanların bir bölümü için sınırlamıştır. Öte yandan 275 sayılı yasa ise anayasada yer almayan lokavt kurumuna da yer vermiştir.

274 ve 275 sayılı yasaların oluşturduğu sistem içinde 1960'lı yıllarda sosyal mücadelenin genişlediği görülmektedir. Kamu işletmeleri sendikacılığı geleneğini temsil eden Türk-İş'in yanında, 1967 yılında DİSK'in kurulması ve özel sektörde etkinliğinin artması, sendikal haklara yönelik kısıtlayıcı eğilimlerin ve sendikal hareketi denetim altında tutma yaklaşımlarının, karşı hareketlerin ön plana çıkmasına yol açmıştır. Bu çerçevede 1970 yılında DİSK'i yok etmek ve sendikacılık tekeli kurmak amacıyla 1317 sayılı yasa gündeme gelmiştir (Talas, 1992, 167). 1317 sayılı yasa ile 274 sayılı sendikalar yasasının pek çok hükmü geriye götürülmüş ve en önemlisi sendika ve konfederasyonlara işçilerin üçte birini temsil etme koşulu getirilmiştir. 1317 sayılı yasa, Türkiye çalışma ilişkileri tarihinde 15-16 Haziran olayları diye bilinen iki günlük kitlesel eylemleri tetiklemiş ve daha sonra TİP'in başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. Yasa, sendikalara yönelik vesayetçi yaklaşımın ve paternalizmin güçlü köklerini göstermesi açısından önemlidir. Diğer bir kayda değer nokta ise, bu yasanın TİP dışında bütün partilerin oylarıyla kabul edilmiş olmasıdır (Koç, 2003, 187).

1965'te, anayasanın memurlara sendikal hakları tanımasından dört yıl sonra çıkarılan 624 sayılı Devlet Personeli Sendikaları Yasası, çalışma ilişkileri alanında paternalizmin, vesayetçiliğin 1961 Anayasasına rağmen devam ettiğini ortaya koymaktadır. 274 sayılı yasa görüşülürken, Komisyon Başkanı Coşkun Kırca ve Çalışma Bakanı Bülent Ecevit tarafından verilen önergelerle kamu personeli yasanın kapsamından çıkartılmıştır (Egemen, ty, 351, 370). Böylece doğrudan hiçbir kamu yetkisi kullanmayan (idare hukuku açısından kamu ajanı olmayan) ve özel sektörde çalışan beyaz yakalı işçilerden hiçbir farkı olmayan kamu personeli ile işçilerin ortak örgütlenmesi engellenmiştir. Devlet Personeli Sendikaları Yasası ile kamu personeli sendikaları adeta bir yardımlaşma sandığına indirgenmiştir (Talas, 1992, 205). Bu sendikalara siyaset, toplu pazarlık, grev ve toplantı-gösteri yürüyüşü yasağı getirilmiş, 12 Mart 1971 yarı askeri müdahalesini takiben yapılan anayasa değişikliğiyle

sendikalaşma hakkı sadece işçilere tanınmış ve kamu personeli sendikaları kapatılmış ve anayasanın 119. maddesi ile yasaklanmıştır.

Bu dönemde sosyal politika alanında yaşanan diğer önemli gelişmeler 1946'da kurulan işçi sigortaları sistemini geliştirmek amacıyla 1965 yılında 506 sayılı Sosyal Sigortalar Yasasının kabul edilmesi ve 1936'dan itibaren yürürlükte olan İş Kanununun 1971 yılında değiştirilmesiyle 1475 sayılı yasanın yürürlüğe girmesidir. Yeni yasanın en önemli özelliği 1936 tarihli yasaya göre kapsamının önemli ölçüde genişlemesidir. Ancak yeni iş yasası da tüm çalışanlar için geçerli olmamıştır. Basın ve deniz işkolunda çalışanlar ayrı yasalara tabi olurken tarım ve havacılık sektörü yasanın kapsamı dışında kalmıştır. Bu dönemin diğer bir önemli yasası, sınırlı bir yönetime katılma olanağı sağlayan 440 sayılı yasadır. Yasa ile belirli KİT'lerde bir işçi temsilcisinin yönetim kurulunda temsiline olanak sağlanmıştır (Dereli, 1998, 36). 1975 yılında 1927 sayılı yasa ile İş Kanununda yapılan bir değişiklikle kıdem tazminatı miktarı on beş günlük ücretten otuz günlük ücrete çıkarılırken, yararlanma koşulu üç yıldan bir yıla indirilmiştir. İşsizlik sigortasının ve iş güvencesinin yokluğu nedeniyle kıdem tazminatı işten çıkarmalarda kısmi bir gelir ve güvence kaynağı olmuştur (Dereli, 1998, 38).

Sosyal politika açısından dönemin önemli gelişmelerinden biri de 20 Temmuz 1978 tarihli Toplumsal Anlaşmadır. Ülkemizde demokratik korporatizm arayışlarının ilk örneği olarak değerlendirilebilecek olan bu anlaşma dönemin Başbakanı Ecevit ile Türk-İş Genel Başkanı Halil Tunç arasında yapılmış ve 14 ay yürürlükte kalmıştır. 20 Temmuz belgesinin sonuçları ne olursa olsun ülkemizde ilk kez hükümetle en büyük işçi konfederasyonu arasında ülkenin genel ekonomik ve toplumsal sorunlarını kapsayan bir diyalog oluşmuştur (Talas, 1982, 2). Toplumsal Anlaşma sadece kamu kesimini kapsamış, kamu kesiminde işçi işveren ilişkilerini düzenleyerek sağlıklı ve barışçı bir çalışma yaşamının oluşturulması, anlaşmanın temel amacı olmuştur. Bu çerçevede taraflar ücret politikası, toplu pazarlık, iş hukuku ve yönetime katılma konusunda ayrıntılı hükümler üzerinde anlaşmaya varmışlardır. Toplumsal Anlaşma ile iş yasasının 13, 17 ve 24. maddelerinde değişikliğe gidilerek iş güvencesinin sağlanması hedeflenmiştir. Toplumsal Anlaşma 7 Eylül 1979 tarihine kadar sadece 14 ay yürürlükte

kalabilmiş, işçi kanadı hükümetin vaatlerini yerini getirmediğini belirterek toplumsal anlaşmadan çekilmiştir (Kutal, 1998, 268).

Toplumsal Anlaşmanın başarısız olmasında çok sayıda faktör etkili olmuştur. Anlaşmaya taraf olan hükümetin yapısı ve kısa ömürlü oluşu, yeni bir hükümetin göreve gelmesi, sendikal hareketin bölünmüş ve rekabetçi yapısı, Türk-İş'in anlaşmayı üye sendikalara benimsetmede yaşadığı zorluk bunlardan bazılarıdır. Ancak Toplumsal Anlaşma, cumhuriyet tarihi boyunca toplumsal örgütlenmeye karşı takınılan vesayetçi tutumdan bir uzaklaşma ve bir demokratik korporatizm arayışı olarak önem taşımaktadır.

Boratav, dönemin belirleyici özelliğini çok partili çoğulcu parlamenter rejimin halk kitlelerine siyasette söz sahibi olma imkânı tanımasından kaynaklanan popülizm olarak tanımlamaktadır. Boratav, ithal ikameci sanayileşme modeli nedeniyle ücretlerin bir maliyet unsuru olmanın yanında bir talep unsuru olduğunu, bu nedenle de ücretleri siyasi yönden baskı altına almaya gerek duyulmadığını ve ayrıca oldukça ileri bir sosyal güvenlik sistemi kurulduğunu vurgulamaktadır (2003, 117-126).

1980 Sonrası: Liberalizmin Karşı Hareketi

1980'li yıllarla birlikte bir yandan iktisat politikasında köklü bir değişikliğe gidilmiş (24 Ocak 1980 kararları), diğer yandan siyasal ve sosyal haklar alanında baskıcı-otoriter bir rejim değişikliği (12 Eylül 1980 darbesi) gerçekleştirilmiştir. 24 Ocak'ta yürürlüğe konan istikrar programının arka planında yatan gerekçe, mevcut ücret seviyesiyle Türkiye'nin ihracat yapamayacağı iddiası ve ücretleri disiplin altına alacak yöntemlerin bulunması talebidir (Boratav, 147). Boratav, 24 Ocak kararlarıyla başlayan bu süreci sermayenin bir karşı saldırısı olarak tanımlamaktadır. Polanyi'nin kavramsal çerçevesini kullanacak olursak, 1960-1980 döneminde toplumun kendini korumak için gerçekleştirdiği hareketler ya da klasik liberal reçetenin savaş sonrası dünyada terk edilmesinin getirdiği kazanımlar, bu dönemde piyasanın gerilemesine yol açmıştır. 1980'lerde ise piyasa sosyal hakları kısıtlamak üzere bir karşı hareket gerçekleştirmiştir. İçte ve dışta piyasa serbestisiyle uluslararası ve yerli sermayenin emeğe karşı güçlendirilmesi hedefini güden 24 Ocak programının "emek aleyhtarı" bir doğrultuda uygu-

lanabilmesi, 12 Eylül 1980'de gerçekleşen rejim değişikliğiyle olanaklı hale gelmiştir (Boratav, 2003, 148).

1982 Anayasası ve 1983 yılında çıkarılan sendikal yasalar (2821 ve 2822 sayılı) ile 1961 Anayasasının getirmiş olduğu özgürlükçü düzen ortadan kaldırılmıştır. Bu anayasanın temel yaklaşımı, meşruluğunu yitiren bir iktidara karşı direnme hakkına yer veren 1961 Anayasasının aksine, devlete kutsallık atfetmek, sosyal hareketlerin önüne geçmek ve kişi haklarını sınırlamak olmuştur (Talas, 1992, 231). 1982 Anayasası ve sendikal yasalar hazırlanırken büyük ölçüde işveren örgütlerinin görüşlerine itibar edilmiştir. TİSK, 1982 Anayasası'nın hazırlık sürecinde danışma meclisine sunduğu raporda, sosyal sorunların yeni bir yaklaşımla ele alınmasını istemiş ve şu görüşleri dile getirmiştir (Türk-İş, ty):

> Geçmişte işveren-işçi ilişkilerine yaklaşımda daima işçilerin himayeye muhtaç olduğu görüşünün hâkim olduğu bilinen bir gerçektir. Artık günümüzde işçinin ezildiği, istismar edildiği iddialarının geçersizliği ortadadır (...) Üç milyona yakın işsizin varlığı düşünülürse ülkemizde çalışan işçilerin mutlu bir azınlık teşkil ettiği söylenebilir... Bu sebeple sosyal sorunlara yaklaşırken işçi lehine yorum kriteri terk edilmeli ve ülke yararı gözetilmelidir.

Bu görüşler doğrultusunda anayasanın felsefesinde önemli değişiklikler yapılmış ve yasakçı, sosyal korumadan uzak ve devleti topluma karşı korumayı amaçlayan bir yaklaşım benimsenmiştir. 1982 Anayasası, devletin sosyal niteliğini kâğıt üzerinde korurken, sosyal ve sendikal haklarda önemli kısıtlamalar getirmiştir. 1982 Anayasasında sosyal politikanın oluşumunu etkileyecek baskı gruplarına ilişkin getirilen kısıtlayıcı hükümler, sosyal politikayı zayıflatan etkenlerden olmuştur (Koray, 2000, 108). Talas, anayasanın toplu olarak kullanılan hakları göz ardı etmesi nedeniyle aslında bu dönemin bir sosyal politikası olduğunun söylenemeyeceğini vurgulamaktadır. Devlet bu dönemde, bir yandan çalışma ilişkilerini düzenleyici rolünden, bir yandan da iktisadi bir aktör –işveren– olarak etkin konumundan –kamu kesiminin daraltılması ve özelleştirmeler yoluyla– geri çekilme-

ye başlamıştır. Koray, bu durumu devletin etkinlikten seyirciliğe çekilmesi olarak tanımlamaktadır (2000, 120-123.

Askeri rejim sonrası ANAP iktidarı, sosyal politika açısından çarpık bir popülizm dönemi olarak tanımlanabilir. Belediyeler tarafından sağlanan olanaklar, imar afları, vergi iadesi, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, yeşil kart gibi uygulamalarla kentli yoksul kesimlerin sosyal sorunlarının çözümü işgücü piyasası dışına taşınmıştır. Bir yandan sınıf tabanlı taleplere, sendikal örgütlenmeye karşı katı bir çizgi izlenirken, diğer yandan aynı kitleler "kentli, tüketici, gecekondulu, yoksul" özellikleriyle tatmin edilmeye (Boratav, 2003, 152-152), böylece yeni bir tarz "liberal hayırseverlik," sosyal politikanın yerine konmaya çalışılmıştır. Bu, devletin kamusal yükümlülüklerine, toplumun kendi örgütlülüğüne ve kurumsallaşmasına değil, ihsana dayalı bir modeldir. Bu modelin 2000'li yıllarda Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri döneminde de devam ettirildiğini söylemek mümkündür (Çelik, 2010).

Türkiye'de Sosyal Politikanın "Özgün" Yanları

AB müzakere sürecinde yaşanan sorunları ve direnci anlayabilmek ve AB sosyal politikasının Türkiye'ye dönük olası etkilerini değerlendirebilmek için sosyal politika ve sosyal hukukun ülkemize özgü yanlarını irdelemek zorunludur. Sosyal politikayı içinde doğup geliştiği dönem ve koşullardan soyutlamak mümkün olmadığı gibi, böylesi bir tutumla var olan durumu doğru anlamak da olanaklı değildir. AB uyum sürecinin kendi doğasına özgü sorunlarının yanında, ülkemize özgü tarihsel ve toplumsal gelişme sürecinin doğrudan kendisi de ek zorluklar yaratmaktadır. Ülkemizde sosyal hukuka ve politikaya ilişkin gelişmeleri, cumhuriyet öncesine kadar götürebilmek mümkün olmasına ve 1961 ile 1982 anayasaları devleti "demokratik sosyal hukuk devleti" olarak nitelemesine rağmen, sosyal hukuk alanı en çok ihmal edilen alanlar arasındadır.

Türkiye'de sosyal politikanın ve sosyal hukukun özgün yanları üzerinde konuşmak aslında Türkiye'ye özgü sosyoekonomik ve kültürel gelişim süreci üzerine de konuşmak anlamına gelir. Soysal, Osmanlıda Batıdaki gibi bir burjuva sınıfı oluşmadığı ve bu burjuva sınıfının hükümdardan

koparıp kıskançlıkla koruduğu yenilikler bulunmadığı için Osmanlıda hiçbir zaman Batıdakine benzer sağlam sınıf temelleri üzerine kurulu bir köklü rejim değişikliği olmadığını yazmaktadır (Soysal, 1969, 22). Türkiye'nin gelişim şemasına ilişkin bir başka değerlendirme ise Osmanlıda toprakta özel mülkiyetin yokluğuna dayalı Asya tipi üretim tarzı tartışmalarıdır (Divitçioğlu, 2001, 17-18). Avcıoğlu ise, üretim fazlasına el koyanın Avrupa'da senyör, Türkiye'de devlet olmasının üretim tarzının karakterini değil sadece görünümünü değiştirdiğini ve görünüşte Batıdan farklı bir yapı ortaya çıktığını ileri sürmektedir (Avcıoğlu, 2001, 17-18). Taner Timur, Türkiye'ye özgü gelişim sürecini şöyle ifade etmektedir: "Batıda 'fetihçi burjuvazi,' borçlanma, kontrol ve yağma yöntemleriyle modern devleti yaratmıştı; bizde, tersine bir süreç içinde, geleneksel devlet, yağma yöntemleriyle, 'fetihçi burjuvaziyi' yaratmaya kalktı. Ve sonuç felaket oldu" (Çavdar, 2003, 5).

Türkiye'nin sosyoekonomik çizgisinin Batı gelişme çizgisinden farklılığı, bu farklılığın getirdiği kendine özgü yapı ve ilişkiler ve bunların doğurduğu sonuçlar, iktisat ve politika yazınında üzerinde oldukça durulan bir konudur. Burada "Türkiye'ye özgü yanlar" sosyal politika ile sınırlı olarak ele alınacaktır.

Işıklı, sadece işçi hareketi bakımından değil, her türlü demokratik ve sosyal gelişim bakımından varlığını duyuran temel faktörün, Türkiye işçi hareketinin Batı işçi hareketini kronolojik anlamda geriden takip etmesi olduğunu vurgulamaktadır. Işıklı'ya göre Türkiye işçi hareketi gelişim sürecinin her aşamasında karşısında bir örnek ve etki kaynağı olarak Batı işçi hareketini bulmuştur (1987, 11).

Kuşkusuz, bu tespit sosyal politikanın gelişimi açısından da doğrudur. Türkiye sosyal politikası, karşısında bir örnek olarak hep Batı sosyal politikasını bulmuştur. Ancak, ülkemizde sosyal politikanın özgün yanı sadece Batı işçi hareketinin tarihsel olarak geriden izlenmesi değildir. Devletin özgün rolü, devlet-toplum ilişkileri, zihniyet-ideoloji dünyasının farklılığı ülkemizdeki sosyal politika sürecinin özgün yanlarını oluşturmaktadır.

Sosyal politikanın kendine özgü yanları konusunda Koray, Türkiye'nin bir yandan kendine özgü kısıtlara sahip olduğunu, diğer yandan ise Batıdan çok etkilendiğini, bu nedenle cumhuriyetin kuruluşundan bu

yana devletin "kendine özgü" bir niteliği olduğunu söylemenin de, sosyal devlet olmadığını söylemenin de mümkün olduğunu belirtir (Koray, 2000, 96).

Bir diğer etken ise devletçiliğin oynadığı roldür. İnsel, devletçiliğin Türkiye'nin modernleşme sürecinde temel ilke olduğunu belirterek, devletçiliğin gerçek kapsamının devletin iktisada müdahale etmesiyle sınırlanamayacak kadar geniş olduğunu, hatta iktisadi devletçiliğin gerekli görüldüğünde hemen atılacak bir safra olarak sunulduğunu yazmaktadır. İnsel, devletçiliğin toplumdaki her türlü dinamiğin devlet denetim ve gözetimi altında gerçekleştiği ve toplumsal gelişmenin devletin çıkarları açısından değerlendirildiği bir yaklaşım olduğunu vurgulamaktadır (2002, 14-15). Otoriter devlet geleneğinin, kendini toplumun vasisi olarak algıladığını belirten İnsel, toplumu ilgilendiren konularda toplumsal temsili ikinci planda tutma eğiliminin baskın olduğunu vurgularken, diğer yandan devletin bu otoriter özelliği yanında korporatizme eğilimli olduğunun da altını çizmektedir. Toplum, birey ve sınıflar olarak değil, vasi devletin otoritesine tabi mesleki gruplar bütünü olarak algılanır. Bu nedenle totaliter eğilimlere taban tabana zıt pratikler aynı süreçte ortaya çıkabilmektedir. İnsel, devletin toplum tarafından hem koruyucu hem de kahredici bir baba olarak algılandığını, günümüzde koruyucu vasfını kısmen yitiren ama arka çıkma, kayırma gücünü koruyan devletin, kahredici yönünün ağır bastığını belirtmektedir (İnsel, 2002, 280-281).

Türkiye'de sosyal politikanın "özgünlüğüne" yol açan ve birbiriyle iç içe geçmiş etkenleri şöyle sıralamak mümkündür:

> KAPİTALİZMİN GECİKMESİ: Batıya göre geç sanayileşmesi ve Batı gibi bir sanayi devrimi yaşamaması, Türkiye'de sosyal politikanın aşağıdan yukarıya güçlü bir basınç yoluyla gelişmesini engellemiştir. Batı tipi bir burjuva sınıfının oluşmaması ve bu burjuva sınıfının bir özgürlük mücadelesi yürütmemesi, tam tersine devletin kendisinin bir burjuva sınıfı yaratmaya çalışması Türkiye'de sosyal politikayı ve çalışma ilişkilerini farklılaştırmaktadır. Tarımsal yapıların ağırlığı ve tarımın hem işgücü, hem de milli gelir içinde

ağırlığının Batıya oranla çok yüksek oluşu, geleneksel toplumsal ilişkiler ve dayanışma sistemini beslemiş, bu durum kurumsal sosyal politika yönündeki talepleri geciktirmiştir. Polanyi, "Geleneksel ve piyasa öncesi toplumların, geçim sınırında yaşayan toplulukların hiçbirinde bireyin açlıktan öldüğü görülmez" saptamasını yapmakta ve piyasa öncesi geleneksel toplumun topyekûn kendisi bir tehlikeyle karşı karşıya kalmadıkça tek tek mensuplarını koruyup kolladığını yazmaktadır (Polanyi, 2002, 231-232).

İşçi Sınıfı Oluşumunun Gecikmesi: Sanayileşmedeki gecikmeye koşut olarak işçi sınıfının oluşması da gecikmiştir. Cumhuriyet öncesi dönemde ülkemizde işçilerin toplam sayısı 35 bin civarındadır ve bu işçiler ortalama 2-3 işçi çalıştıran işyerlerinde çalışmaktadır (Işıklı, 1987, 12). Oysa 1840'larda İngiltere'de 3,3 milyon işçi vardır ve 1850'lerde İngiltere'de faal nüfusun yüzde 42'si sanayide istihdam edilmektedir (Kuyucuklu, 1980, 36-38). Türkiye'de 1960'ların başında bile sanayide çalışan işgücü yüzde 10'a ulaşmamıştır (Işıklı, 1987, 14). Sınıfların zayıflığı beraberinde sivil-asker bürokrasinin ve aydınların rolünü pekiştirmiştir. Devletçi-seçkinci kadro, ulus-devleti inşa ederken paternalist bir anlayışla hareket etmiştir. Paternalist devletten sosyal devlet olarak söz etmek mümkün değilse de bir sosyal boyut içerdiği yadsınamaz (Koray, 2000, 111).

Demokratikleşmenin Gecikmesi: Demokratikleşme ile işçi hareketi ve sosyal mücadele arasındaki ilişki iki yönlüdür. Bir yandan işçi hareketi varlık kazanabilmek için demokrasiye ihtiyaç duyar, diğer yandan sosyal mücadele demokrasinin oluşumunda etkin olur (Işıklı, 1987, 15). Aynı şekilde sosyal politika da demokratikleşme ile yakın ilişki içindedir; toplumun sosyal koruma için verdiği mücadele demokrasinin sınırlarını genişletirken, demokratik kanalların varlığı da sosyal politikanın genişlemesinde etkili olur. Örneğin, Çartist hareket, 1848 devrimleri ve 19. yüzyılın diğer işçi hareketleri demokrasinin genişlemesini sağlamıştır. Gelişen demokratik kanallar içinde çalışanlar siyasal etkilerini artırmışlar ve piyasayı sınırlayan sosyal politika kazanımları elde etmişlerdir. Batıda işçi hareketi ve sosyal mücadelelerin

oluşturduğu yardımlaşma örgütleri sendikalara dönüşmüş ve sendikaların üzerlerinde etkili olduğu, hatta organik bağ içinde oldukları siyasi partiler (Sosyal Demokrat, Sosyalist ve İşçi Partileri) kurulmuştur. Bu süreç, devlete karşı toplumun örgütlenmesi olarak ortaya çıkmıştır. Oysa ülkemizde güçlü bir işçi hareketinin olmaması nedeniyle çalışanlara dayalı siyasal yapılar ortaya çıkamamış, böylece sosyal politikanın şekillenmesinde güçlü bir sosyal talep ortaya çıkmamıştır. Öte yandan Batı gelişme çizgisinden farklı olarak siyasal akımlar toplumu şekillendirdikten sonra, işçiler ve sendikalar bir toplumsal güç olarak tarih sahnesine çıkmıştır.

PATERNALİZM: Türkiye'de gerek toplum/sınıf-devlet ilişkilerinin, gerekse toplumsal sınıfların birbirleriyle ilişkilerinin batıdan önemli farklılıklar taşıdığı tartışma götürmez. Devletin toplum karşısındaki gücü, toplumun devlet karşısındaki zayıflığı, devletin baskın konumu, sınıfların devlete karşı rüştlerini ispat edememiş olmaları, devletin otoriter ve paternalist özellikleri biliniyor. Türkiye'de erken cumhuriyet döneminde güçlü bir burjuva ya da işçi hareketinin olmaması nedeniyle devlet-toplum ilişkilerinde devletin ön planda ve baskın olduğu doğru olmakla birlikte, buradan devletin sınıfsal olarak yansız veya sınıflar üstü olduğu sonucuna varılamaz.

Toplum-devlet ilişkilerinin Türkiye'ye özgü yanlarının varlığı doğru olsa da, buradan hareketle sınıflar karşısında bir eşitlik, devletin tarafsızlığı, her iki büyük sınıfın da aynı ölçüde devletin gadrine uğradığı sonucuna varmak mümkün değildir. Dahası, burjuvazinin devlet karşısında güçsüzlüğü son derece görecelidir. Emek-sermaye ilişkileri açısından baktığımızda, devletin toplum karşısında gücünün son derece asimetrik işlediğini görmekteyiz. Vesayetçi yaklaşıma göre hükümet etmenin işçilerle, sendikalarla paylaşılması söz konusu olamazdı. Ancak sermayedar sınıfın örgütlenme veya siyasete müdahale olanakları işçilerin olanakları ile karşılaştırılamazdı. Sermaye birikim sürecinde sermayedar sınıfın içinde tercihler, kayırmalar ve engellemeler söz konusuydu ama sermaye birikiminin sorunsuz sağlanması konusunda mutabakat vardı. Ancak sermaye birikimi sürecinde

ortaya çıkan sorunlara ve sonuçlara karşı örgütlenmek ve siyaset yapmak yasaktı. Bir yanda sosyal ve siyasal örgütlenmesi engellenmiş işçiler, öte yandan, devletle girift ilişkileri olan ve sermaye biriktiren bir sınıf söz konusuydu. İşçi hareketini ve sendikaları sınıf çatışmasından, siyasetten ve diğer toplumsal örgütlenmelerden uzak, fakat devletin vesayeti altında tutmak Türkiye'nin sosyal politika geleneğinin en önemli özelliklerinden biridir. Türkiye sosyal politikası aralıksız bir biçimde işçilerin toplu eylemini geciktirmeyi, denetim altına almayı ve işçi hareketini tüm diğer örgütlenmelerden yalıtmayı hedeflemiştir. Bunun imkânsız olduğu durumlarda ise onu tarihsel blokuna eklemlemeyi tercih etmiştir.

YEDİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'NİN AB SOSYAL POLİTİKASINA UYUMSUZLUĞU

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri 50 yıldan uzun bir geçmişe dayalıdır. 1963 Ankara Antlaşması ile Türkiye'nin o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üyeliğinin ilk adımı atılmıştı. Tam üyeliği hedefleyen bu antlaşma sonrasında süreç son derece ağır ilerledi. Tam üyelik bir yana, Türkiye'nin AB ile üyelik müzakereleri 2005 yılında başlayabildi. Halen bu müzakere süreci son derece yavaş ilerlemekte, hatta yerinde saymaktadır. Bu gecikme ve yerinde saymaya rağmen müzakere süreci Türkiye'de toplumsal ve siyasal yaşam üzerinde önemli etkilere yol açmaktadır. Müzakere sürecinde olumlu gelişmelerin olması beklenen alanlardan biri de çalışma hakları ve özellikle de sendikal haklar alanıdır. Ancak beklenenin aksine, bu alanda son derece sınırlı gelişmeler yaşanmakta ve Türkiye'deki sendikal hak ve özgürlükler alanı AB normlarının oldukça gerisinde bulunmaktadır.

AB uyum sürecinde yapılan çok sayıda yasal ve anayasal değişiklik içinde en az yer verilen alan sosyal hukuk ve sosyal politika olmuştur. Üstelik yasama alanında yaşanan bu görmezden gelmenin ötesinde, uygulamada da belirgin bir dirence rastlanmaktadır. O kadar ki, Türkiye'nin AB aday üyeliğinin kabulünün ardından çok sayıda grev kararı ve grev uygulaması "milli güvenlik" ve/veya "genel sağlık" gerekçesiyle ertelenmiştir.

Gülmez (2004) Türkiye'nin, AB düzenlemelerine uyum sürecinde sendikal haklar ve sosyal politika alanında isteksizliğini, bu konuda köklü adımlar atılmamasını ve bu alanın görmezden gelinmesini "üvey evlat" yaklaşımı olarak nitelendirmektedir. Türkiye'nin sosyal ve sendikal haklar konusunda ağırdan aldığı ve çifte standart içinde olduğu görüşleri yanında, ülkemize özgü şartlar nedeniyle bu konudaki yavaş ilerlemenin doğal olduğu da dile getirilmektedir (Centel, 2000).

Türkiye'nin üyelik müzakereleri, 1993 Kopenhag zirvesinde saptanan ve "Kopenhag Kriterleri" olarak bilinen koşulların yerine getirilmesine ilişkin olacaktır. Türkiye için Müzakere Çerçeve Belgesinde Kopenhag Kriterleri konusunda şu ifadeler yer almaktadır (Council Decision, 2008):

> Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıklara saygı gösterilmesini ve azınlıkların korunmasını teminat altına alan kurumların istikrarı;
>
> İşleyen bir piyasa ekonomisinin varlığı ve Birlik içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle baş edebilme kapasitesi;
>
> Siyasi, ekonomik ve parasal birliğin amaçlarına bağlılık da dahil, üyelikten kaynaklanan yükümlülükleri üstlenme kapasitesi ve müktesebatı etkili bir şekilde uygulayacak ve yürütecek idari kapasite

Bir diğer ifadeyle Kopenhag Kriterlerini, siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve müktesebat olmak üzere üç başlık altında ele almak mümkündür. Siyasi ve ekonomik kriterler makro konuları kapsarken, 35 başlıktan oluşan müktesebat hukuksal düzenlemeleri içermektedir. Siyasi kriterler, önkoşul niteliğinde olup tek tek müzakere başlıklarının ötesinde bağlayıcı ve tayin edici niteliktedir. Siyasi kriterlerin ön koşul niteliği Müzakere Çerçeve Belgesinde açıkça belirtilmektedir (Council Decision, 2008):

> Müzakereler, Türkiye'nin, 1993 Kopenhag Zirvesinde belirlenen, daha sonra büyük bir bölümü Avrupa Birliği Antlaşmasının 6(1)'nci maddesine dercedilen ve Temel Haklar Şartında beyan edilen siyasi kriterleri yeterli derecede karşılamasına dayanarak başlatılır. Birlik, Türkiye'den, reform sürecini sürdürmesini ve Avrupa içtihat hukuku da dahil olmak üzere, özgürlük, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı gibi ilkeler bakımından daha fazla gelişme kaydetme yönünde çaba sarf etmesini; özellikle işkence ve kötü muamele ile mücadelede sıfır tolerans politikalarına ve ifade özgürlüğü, din özgürlüğü, kadın hakları, sendikal hak-

lar da dahil ILO standartları ve azınlık hakları ile ilgili hükümlerin uygulanmasına ilişkin mevzuatı ve uygulama tedbirlerini konsolide etmesini ve genişletmesini beklemektedir.

Türkiye'de, Birliğin temelini oluşturan özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin ciddi ve sürekli olarak ihlal edilmesi durumunda, Komisyon kendi inisiyatifiyle veya üye devletlerin üçte birinin talebi üzerine müzakerelerin askıya alınmasını tavsiye eder.

Müzakere Çerçeve Belgesine göre siyasi kriterlerin yerine getirilmemesi müzakerelerin kesilme gerekçesi olabilecektir. Belgede sendikal haklar açısından ILO standartlarının esas alınması ve bu hakların sağlanmasının önkoşul olarak belirtilmesi son derece önemlidir. AB'nin bu tutumunu Avrupa Parlamentosu'nun Sosyalist ve Demokrat İlerici Grubu üyesi İngiliz Parlamenter Glenis Willmott'un 31 Temmuz 2009 tarihli yazılı sorusunu yanıtlayan, dönemin genişlemeden sorumlu eski Komisyon üyesi Olli Rehn bir kez daha teyit etti. Rehn, 7 Eylül 2009 tarihinde bu sorulara verdiği yazılı yanıtta şunları belirtti: "AB'nin Sosyal politika ve istihdam adlı 19. başlığı açmasından önce sendikal haklara ilişkin mevzuatını gözden geçirmesi Türkiye'nin yerine getirmesi gereken koşullardan biridir. Bu konuda Türkiye, özel sektörde ve kamuda özellikle sendikalaşma hakkı, grev hakkı ve toplu pazarlık hakkı üzerinde var olan kısıtlamaları kaldırmalıdır."

Bilindiği gibi müzakere sürecinin en önemli hedefi üyelik AB müktesebatının kabulünü gerektirir. Türkiye bu müktesebatı, katılım tarihindeki haliyle uygulamak zorundadır. Ayrıca, katılım, mevzuat uyumuna ilaveten, müktesebatın zamanında ve etkili olarak uygulanmasını da gerektirir. Müktesebatın içeriği Müzakere Çerçeve Belgesinde oldukça geniş bir biçimde tanımlanmaktadır:

- Birliğin temelini oluşturan antlaşmaların içeriği, ilkeleri ve siyasi hedefleri;
- Antlaşmalar uyarınca kabul edilen mevzuat ve kararlar ve Adalet Divanının kararları;

- Birlik çerçevesinde kabul edilen hukuken bağlayıcı olan veya olmayan diğer işlemler (örneğin, kurumlar arası anlaşmalar, ilke kararları, bildirimler, tavsiyeler, kılavuzlar);
- Ortak dışişleri ve güvenlik politikası çerçevesinde kabul edilen ortak eylemler, ortak tutumlar, deklarasyonlar, sonuç bildirgeleri ve diğer işlemler;
- Adalet ve içişleri çerçevesinde kabul edilen ortak eylemler, ortak tutumlar, imzalanan sözleşmeler, ilke kararları, bildirimler ve diğer işlemler;
- Birlik tarafından veya Birlik ve üye devletler tarafından birlikte akdedilen uluslararası anlaşmalar ve üye devletlerin Birlik faaliyetlerine ilişkin olarak aralarında akdettikleri uluslararası anlaşmalar.

Dolayısıyla Türkiye'nin AB üyelik müzakere sürecinde sendikal hakların yeri tartışılırken göz önünde tutulması gereken kaynaklar oldukça geniş ve çeşitlidir.

Türkiye'nin AB'ye katılım müzakereleri 3 Ekim 2005 tarihinde başlamıştır. Aynı tarihte, müzakerelerin usul ve esaslarını belirleyen "Müzakere Çerçeve Belgesi" de kabul edilmiştir. Müzakerelerin ilk aşamasını tarama toplantıları oluşturmaktadır. Aralarında sosyal politika ve istihdamın da yer aldığı bazı fasıllarda tarama toplantıları yapılmıştır. Bazı fasıllarda ise müzakereler açılmıştır. Bugüne kadar toplam 14 fasıl müzakerelere açılmıştır. Diğer taraftan, sekiz fasıl, Konseyin 11 Aralık 2006'da almış olduğu karar çerçevesinde müzakerelere açılmamaktadır. Aynı sebeple hiçbir fasıl geçici olarak kapatılmayacaktır (AB Bakanlığı, 2014a). AB müzakere fasıllarında (başlıklarında) son durum (2014 Ağustos itibariyle) şöyledir:

> Müzakereye Açılan 14 Fasıl: 25) Bilim ve Araştırma, 4) Sermayenin Serbest Dolaşımı, 6) Şirketler Hukuku, 7) Fikri Mülkiyet Hukuku, 10) Bilgi Toplumu ve Medya, 12) Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı, 16) Vergilendirme, 18) İstatistik, 20) İşletme ve Sanayi Politikası, 21) Trans-Avrupa Ağları, 22) Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu, 27) Çevre, 28) Tüketicinin ve Sağlığın Korunması ve 32) Mali Kontrol.

Askıya alınan sekiz fasıl: 1) Malların Serbest Dolaşımı, 2) İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, 3) Mali Hizmetler, 4) Tarım ve Kırsal Kalkınma, 5) Balıkçılık, 6) Taşımacılık Politikası, 7) Gümrük Birliği ve 8) Dış İlişkiler.

Türkiye'nin Müzakere Pozisyonunu Vermeye Davet Edildiği ve Müzakere Pozisyonlarını Sunduğu Fasıllar: 17) Ekonomik ve Parasal Politika ve 26) Eğitim ve Kültür

Konsey'de Açılış Kriteri Belirlenen Fasıllar: 1) Malların Serbest Dolaşımı, 3) İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi, 5) Kamu Alımları, 8) Rekabet Politikası, 9) Mali Hizmetler, 11) Tarım ve Kırsal Kalkınma, 19) Sosyal Politika ve İstihdam ve 29) Gümrük Birliği.

Rekabet Politikası, Kamu Alımları ve Sosyal Politika ve İstihdam fasılları hükümet tarafından teknik açılış kriterleri yerine getirilebildiği takdirde kısa vadede açılması mümkün olan 3 fasıl olarak belirtilmektedir.

Konsey'de görüşülmesi süren fasıllar ise şunlardır: 2) İşçilerin Serbest Dolaşımı, 13) Balıkçılık, 14) Taşımacılık Politikası, 15) Enerji, 23) Yargı ve Temel Haklar, 24) Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, 30) Dış İlişkiler, 31) Dış, Güvenlik ve Savunma Politikaları ve 33) Mali ve Bütçesel Hükümler.

Tarama süreci 2006 yılında başlayan sosyal politika ve istihdam faslı için Konsey 19 Ocak 2007 tarihinde iki açılış kriteri belirlemiştir. Bu kriterler şunlardır (AB Bakanlığı, 2014b):

Birincisi, sendikal hakların AB standartları ve ilgili ILO Konvansiyonları ile uyumlu olmasının (özellikle örgütlenme, grev ve toplu sözleşme hakkı açısından) sağlanmasıdır. Bu amaca hizmet etmek üzere, Türkiye'nin mevcut kısıtlamaları ortadan kaldırması ve kamu ve özel sektörü de kapsamak üzere bu alanda tamamen gözden geçirilmiş bir mevzuatı kabul etmesi beklenmektedir. İkinci açılış kriteri ise, tüm işgücünün yararı için, bu faslın kapsamındaki alanlarda

yer alan AB müktesebatının aşamalı olarak iç hukuka aktarılması, uygulanması ve yürütülmesini içeren bir eylem planının Avrupa Komisyonuna sunulmasıdır.

Sosyal Tarafların Yaklaşımı

Sosyal politika alanında uyum sürecinin en önemli aktörleri sosyal taraflardır. Sendikaların ve işveren örgütlerinin bu konudaki tutumu, basıncı ve mücadelesi uyum sürecinde sosyal hakların öncelikli olması için önemli rol oynayabilir. AB müzakere süreci özellikle sosyal politika ve sosyal haklar açısından aynı zamanda bir mücadele sürecidir. Çünkü emek ve sermaye örgütleri tıpkı AB üyesi ülkelerde olduğu gibi aday ülkelerde de sosyal politika konusunda zıt yaklaşımlara sahiptir. Türkiye'de sendikalar ve işveren örgütleri AB sosyal politikası konusunda nasıl bir tutum almıştır ve bu tutum süreci nasıl etkilemektedir?

Sendikaların Gelgitli Yaklaşımları

Türk-İş, 1960'lardan beri Ortak Pazar/AB üyeliğine sıcak bakarken, DİSK 1980'lere kadar dönemin egemen sol yaklaşımının da etkisiyle Türkiye'nin AET/AB üyeliğine soğuk bakmıştır. Hak-İş 1990'lara kadar Batılılaşmayı bir ihanet olarak görmüştür. Türkiye'nin AB üyeliğinin tekrar gündeme geldiği 1990'lı yıllarda ise işçi sendikalarında önemli tutum değişiklikleri görülmüştür. Türk-İş, 1990'ların sonunda AB üyeliğine karşı bir çizgiye kayarken, Hak-İş ve DİSK, AB üyeliğinden yana aktif tutum almaya başlamıştır. AB tartışmalarının yoğunlaştığı 2002 yılının Temmuz ayında yayınlanan ve Türkiye'nin AB üyeliğine karşı çıkan ve biri sağ diğeri sol vurgular içeren iki gazete ilanında ağırlıkla sendika yöneticilerinin imzasının yer alması sendikal çevrelerdeki ikircikli tutumu göstermesi açısından önemlidir (*Cumhuriyet*, 7 Haziran 2002 ve 1 Temmuz 2002).

En büyük ve en eski işçi konfederasyonu olması nedeniyle Türk-İş'in AB konusundaki tutumu özellikle incelenmeye değer. 2000'li yılların başlarındaki ikircikli tutumu dışında, Türk-İş başından beri Türkiye'nin AB üyeliğini desteklemiştir. Ancak bu tutumun, Ortak Pazar/AB üyeliğinin çalışanlar açısından getireceği sosyal kazanımlar yüzünden mi yoksa Türk-

İş'in geleneksel olarak kurulu düzene/sisteme yakın durma düşüncesinden mi kaynaklandığı tartışmalıdır.

1964 yılında toplanan Türk-İş, 5. Genel Kurulu, Ortak Pazar'a üye olup olmamayı tartışmış ve sanayileşme ve refah seviyesinin yükseltilmesi için üyeliği desteklediğini açıklamıştır (Türk-İş, 1968). 1968 yılında toplanan 7. Genel Kurul çalışma raporunda, Türk-İş'in Ortak Pazar'a girmeyi cesaretle savunduğu, ancak bu tutumunun "Ortak Pazar ülkeleri işçilerine tanınan çalışma ve sosyal güvenlik düzeninin Türk işçilerine de tanınması şartına bağlı olduğu" belirtilmektedir. Buradaki kasıt yurtdışındaki Türk işçilerinin Ortak Pazar içinde serbest dolaşımıdır. Bu konudaki ümitlerin kırılmakta olduğunun vurgulandığı raporda, Ortak Pazar'ın sosyal yönlerine de yer verilmekte ve dönemin Birlik sosyal politikasının kapsamının sınırlılığı nedeniyle daha çok işçilerin serbest dolaşımı konusu ele alınmaktadır (Türk-İş, 1968, 475).

1982 yılında toplanan Türk-İş 12. Genel Kuruluna sunulan çalışma raporunda (1982), Türkiye'nin mevcut şartlarda gelişmiş kapitalist ülkelerin sanayileri ile rekabet edemeyeceği belirtilerek, yoğun sermaye ve teknoloji ithalatı ile rekabet gücünün artırılması gereğine dikkat çekilmekte, "Batı toplumunun bir parçası olarak Türkiye'nin siyasal ve ekonomik Avrupa entegrasyonuna dahil olması gönlün ve kafanın arzuladığı bir olaydır" görüşüne yer verilmektedir. 1995 yılında toplanan 17. Genel Kurul çalışma raporunda ise "12 Eylül döneminin antidemokratik anayasası ve diğer mevzuatı ... evrensel demokrasi ilkelerine, onaylanmış uluslararası sözleşmelere ve tam üyelik için başvurduğumuz Avrupa Birliği standartlarına uygun hale getirilmelidir" görüşü dile getirilmiş ve tam üyelik gerçekleşmeden Gümrük Birliğinin sakıncalarına da değinilmiştir (Türk-İş, 1999).

1960'ların başlarından 2000 yılına kadar Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine olumlu yaklaşan Türk-İş'in tutumunda 2000 yılından sonra köklü bir değişiklik yaşanmıştır. 1995 genel kurulunda alınan, Türk mevzuatının AB standartlarına uygun hale getirilmesi kararına rağmen 2000 yılında Türk-İş Genel Başkanı Bayram Meral tarafından yapılan bir değerlendirmede şu görüşlere yer verilmiştir (Türk-İş, 2003, 506-507):

> Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde sendikal hak ve özgürlükler alanında önemli adımlar beklemek de gerçekçi değildir... Türkiye'nin daha da demokratikleştirilmesi, 12 Eylül sonrasında askeri yönetimi destekleyen bazı AB ülkelerinin çabalarıyla olmaz. Daha da demokratikleşme, Türk işçilerinin kendi demokratik mücadelesi ile gerçekleşecektir.

Türk-İş, 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'e sunduğu 11 Aralık 2001 tarihli "AB Türkiye'den Ne İstiyor" başlıklı raporla Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğine karşı açıkça karşı tutum almaya başlamıştır (Türk-İş, 2001). Rapor, Avrupa Birliği'nin sosyal boyutunu irdelemeyi göz ardı eden, tamamen siyasal sorunlar etrafında hazırlanmış bir siyasal bildirge olarak değerlendirilebilir. Bu raporun ardından, ağırlıkla Türk-İş ve üye sendikaların büyük bölümünün yöneticilerinin imzalarının yer aldığı "Teslimiyete Hayır" başlıklı ve Türkiye'nin AB üyeliğine karşı çıkan tam sayfa bir gazete ilanı yayınlanmıştır (*Cumhuriyet*, 7 Haziran 2002). İlanda şu görüşlere yer verilmiştir:

> Türk ulusunun tarihine, yeteneklerine ve hedeflerine büyük bir saygısızlık göstererek, Avrupa Birliği'ne girmeyen bir Türkiye'nin, bir Ortadoğu diktatörlüğüne dönüşeceğini ileri sürerek, büyük bir acele ile Avrupa Birliği'nin Türkiye'den istediği bütün taleplerin yerine getirilmesi konusunda teslimiyetçi bir tavır izlemektedirler.

Bu tutumun etkisiyle Türk-İş, ETUC ile Hak-İş, DİSK ve KESK tarafından oluşturulan Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu çalışmalarına uzunca bir süre katılmamıştır. Türk-İş'in AB üyeliğine karşı çıkan tutumu, Aralık 2003'te yapılan 19. Olağan Genel Kurulda Genel Başkan Salih Kılıç tarafından yapılan konuşmada düzeltilmiştir. Kılıç, konuşmasında "Türkiye Cumhuriyeti, dünyadaki yerini yıllar öncesinden belirlemiştir. Türkiye'nin yeri çağdaş Batının yanındadır. Bu nedenle, Türkiye bütün olumsuzluklara rağmen AB vizyonunu sürdürmelidir" (Kılıç, 2003) görüşlerine yer vermiş ve 2004 yılından başlayarak Türk-İş AB konusunda aktif bir tutum almaya başlamıştır. Türk-İş Genel Başkanı Salih Kılıç, tam üyelik müzakerelerine ilişkin kararın verileceği 3 Ekim 2005 öncesi Brüksel'de girişimlerde bulunmuş ve sosyal haklarla ilgili bir raporu Avrupa Komisyonu'na

sunmuştur (Türk-İş Dergisi, 2005). Raporda dile getirilen eleştirilerin önemli bir bölümü 2005 İlerleme Raporunda yer almıştır. Türk-İş'in AB konusunda 2000-2003 arasında izlediği ikircikli tutumun özellikle sosyal politika alanında yapılabilecek reformların yetersiz kalmasında dolaylı bir rol oynadığını, gerek hükümet, gerekse Komisyon düzeyinde sosyal politikanın geliştirilmesi yönünde yapılabilecek girişimleri aksattığını söylemek mümkündür. Türk-İş daha sonra AB üyeliğine karşı çıkmamış ancak AB sosyal politikasına uyum konusunda etkin bir çaba da harcamamıştır.

1980 ve 90'lı yıllarda Avrupa Birliği üyeliğine karşı çıkan Hak-İş, daha sonra bu tavrını yumuşatmış ve giderek Avrupa Birliği üyeliğinin ısrarlı savunucusu haline gelmiştir. 1989 yılında toplanan Hak-İş 6. Genel Kuruluna sunulan çalışma raporunda Türkiye'nin Avrupa Topluluğu üyeliği şiddetle eleştirilmekte ve şu değerlendirmelere yer verilmektedir (Hak-İş, 1989):

> Türkiye'nin Müslüman bir ülke olması, Avrupa ile entegrasyonda ciddi bir sorun teşkil etmektedir... Türkiye, tarihi, ahlaki, felsefi, dini ve milli karakterleri itibari ile batılı değildir. Batılılaşma Türk toplumunun gündemine her zaman bir ihanet ve yabancılaşma olayı olarak girmiştir... Kaldı ki pratik gerekçeleri ve mevcut dengeler açısından da Türkiye'nin Avrupa topluluğuna tam üyeliğinin mümkün olmayacağı apaçık bir gerçektir... Eğer mutlaka AT üyeliği için ısrar edilecek olursa, bu mutlak bir teslimiyet anlamına gelecektir... Öte yandan Türkiye'nin AT'ye başvurusu yürürlükteki Anayasa ve yasalar açısından hukuki açıdan ağır bir cürüm oluşturmakta, devletin bağımsızlığını, ülkenin bütünlüğünü tehdit eden bir nitelik arz etmektedir. Müesses nizamı tebdil ve tağyire yönelik bir cürüm oluşmuştur. Bu konuda iktidar ve muhalefet partilerinin sessiz kalmaları düşündürücüdür.

Hak-İş, aynı raporda AT üyeliğinin egemenliğin devri anlamına geleceğini ve mutlaka referanduma başvurulması gerektiğini savunmaktadır (Hak-İş, 1989, 351-352).

Aralık 2003'te toplanan genel kurula sunulan çalışma raporu ise Hak-İş'in Batılılaşma ve Türkiye'nin Avrupa bütünleşmesindeki yeri konu-

sunda yaşadığı radikal değişimi göstermesi açısından ilgi çekicidir. Rapor, AB uyum sürecinde yapılan reformları "Atatürk'ün başlattığı çağdaşlaşma ve Batılılaşma projesi yünündeki ileri bir aşama" olarak tanımlamakta ve Hak-İş'in AB konusundaki tutumunu şöyle ifade etmektedir:

> Hak-İş, AB konusundaki çalışmalara ve faaliyetlere aktif olarak katılmıştır. Çünkü Hak-İş, AB entegrasyon sürecine hem devletin, hem sivil toplumun ve bireylerin mümkün olduğunca katılarak bu sürecin reaktif değil interaktif hatta proaktif olmasını savunmaktadır (Hak-İş, 2003, 22-23).

DİSK'in kuruluş bildirgesinde (1967) doğrudan AET'ye bir atıf olmamasına karşın "kapitalist kalkınma yoluna" karşı köklü eleştirilere yer verilmiştir (Işıklı, 1995, 287-298). Kurucularının ve liderliğinin büyük ölçüde Türkiye İşçi Partisi'ne ve sosyalist düşünceye yakın olması, DİSK'in 1980'lere kadar Ortak Pazar'a karşı çıkan tutumunu açıklayıcı niteliktedir. DİSK genel temsilciler meclisi, 1978'de "AET, IMF ve OECD" gibi ekonomik örgütlerden çıkılmasını" (DİSK, 1980, 196) (muhtemelen AET ile ilişkilerin kesilmesi kastedilmiştir), yönetim kurulu ise 1979 tarihinde (1980, 471) "NATO, CENTO, OECD ve Enerji Ajansı gibi askeri ve ekonomik örgütlerden çıkılması, AET ve IMF ile ilişkilerin kesilmesi" gerektiği kararını almıştır.

1980 Haziran ayında toplanan DİSK 7. Genel Kuruluna sunulan çalışma raporunda AET kapitalist-emperyalist sistemin üç odağından biri olarak nitelenmektedir (DİSK, 1980, 11). Aynı raporda Türkiye'nin AET üyeliğine hazırlanması nedeniyle, Avrupa sendikalarıyla bir bütün olarak hareket etmek ve "sermayenin Avrupa'sına karşı işçi Avrupa'sını çıkarabilmek" amacıyla, DİSK'in ETUC üyeliği için başvurduğu belirtilmektedir (DİSK, 1980, 47-48). DİSK'in 1974 yılında ETUC'a üyelik başvurusu "coğrafi konum" gerekçesiyle kabul edilmemiş, askeri darbenin ardından faaliyetlerinin durdurulduğu ve yöneticilerinin yargılandığı koşullarda 1985 yılında onaylanmıştır (Baştürk, 1986, 308).

DİSK yeniden faaliyetlerine başladığı 1992 sonrasında Türkiye'nin AB üyeliğine olumlu yaklaşmıştır. Bu tutumda, 12 yıl süren DİSK davası

boyunca Avrupa kamuoyunun ve çeşitli Avrupa kurumlarının yakın ilgisinin etkili olduğu şüphesizdir. 1994 yılında toplanan DİSK Genel Kuruluna sunulan çalışma raporunda sendikaların sosyal boyutlu bir Avrupa için mücadele ettikleri belirtilmekte ve AB üyeliğine ilişkin herhangi bir eleştiri ve karşı çıkışa rastlanmamaktadır (DİSK, 1994, 24-28). DİSK, 1990'lı ve 2000'li yıllarda Türkiye'nin AB üyeliği için aktif çaba harcamakta ve bu süreci desteklemektedir. DİSK, AB sürecinde sosyal politika ve sendikal haklar konusunda ilerleme sağlanmadığı gerekçesiyle sosyal politika ve istihdam başlıklı 19. faslın müzakereye açılmasına karşı çıkmaktadır.

Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK), "AB'nin, Avrupa sermayesinin çıkarları ve ihtiyaçları çerçevesinde şekillenen bir kurum" olduğunu savunarak sermayenin Avrupa'sına karşı emeğin Avrupa'sı yaklaşımını öne çıkarmaktadır. 16-17-18 Ağustos 1996 tarihinde toplanan KESK 1. Genel Kurulunda AB ile ilgili alınan bir kararda şu değerlendirme yapılmıştır: "KESK, AB'nin sermayesi denetimindeki emekçilerin kazanımları aleyhine üretilen politikaları tespit ederek, sermayenin Avrupa'sına karşı Avrupa ülkelerindeki emekçilerin yürüttüğü mücadeleyi destekler." Kararda devamla, "Avrupa'daki emekçilerin iktidarının ve emeğin Avrupa'sının kurulması mücadelesine katkı yapmayı önüne hedef olarak koyar. Avrupalı emekçilerin mücadele deneyimlerinden dersler çıkarır, kazanımlarının korunması ve geliştirilmesi için çaba harcar" görüşlerine yer verilmiştir. KESK 1. Olağan Genel Kurulunda alınan 16 numaralı kararın gerekçesinde şu görüşler yer almıştır:

> AB, Avrupa sermayesinin çıkarları ve ihtiyaçları çerçevesinde şekillenen bir kurumdur. Avrupa sermayesinin yoğunlaşmasını kolaylaştırarak ve sınır ötesi yatırım imkânlarını artırarak, sermayeyi emekçiler aleyhinde kuvvetlendirmiştir. Avrupa Birliği ülkelerinde emekçi sınıflar tarihi birikimlerine rağmen sermayenin saldırısı karşısında siyasi ve ideolojik zaafa uğramıştır ve 20 yıldır siyasal ve toplumsal kazanımlarını birer birer yitirmektedir. Türkiye emekçilerine düşen görev Türkiye'deki AB sermayesinin emek sömürüsüne, doğal kaynaklar talanına ve çevre tahribatına karşı ve iktidarların

> Avrupa Birliği üyeliği bahanesiyle emekçiler aleyhine siyasetlerine karşı mücadele etmektir.
>
> AB'nin demokratik gelişme sorunlarını kısa yoldan çözeceğine dair psikolojik yanılsamanın önüne geçmek için demokrasinin ancak devrimci bir siyasi programla, demokrasi anlayışını emekçi halk kitlelerinin karar alma mekanizmalarında etkin olarak yer aldıkları bir tarzda ve bütünlüklü bir alternatif sistem önerisinin parçası olarak formüle etmekle mümkün olacağının altı çizilmelidir.
>
> Türkiye'nin demokratikleşmesi, emekçilerin vereceği mücadele ve geliştireceği uluslararası sınıf dayanışmasının yarattığı birikimlerle gelişecektir.
>
> KESK, Avrupalı emekçilerin yüzyıllık mücadele deneyimleri ve birikimleri sonucunda elde ettikleri haklar ve özgürlüklerin korunması ve yaygınlaştırılması için mücadele eder, emeğin Türkiye'sini, emeğin Avrupa'sını, emeğin dünyasını yaratmak için kazanımları yol gösterici kabul eder.

AB konusunda eleştirel bir tutum takınan KESK, Türkiye'nin AB üyeliği konusunda açık bir tutum ifade etmemekte, ancak Avrupalı emekçilerin kazanımlarına ve sosyal Avrupa yaklaşımına vurgu yapmaktadır. KESK, ETUC üyesidir ve ETUC, DİSK ve Hak-İş ile birlikte Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu çalışmalarına katılmaktadır.

Türkiye Kamu-Sen, "milli kimlik" vurgusuyla AB'ye kuşkulu yaklaşmaktadır. Dönemin Kamu-Sen Genel Başkanı Bircan Akyıldız tarafından yapılan bir değerlendirmede "Avrupa Birliği'ne gireceksek milli kimliğimizle gireceğiz. Ülkemizin ve milletimizin menfaatlerine zarar vermeden gireceğiz" görüşlerine yer verilmiştir (Kamu Çalışanı, 2002). Mart 2003'te yayınlanan bir broşürde ise AB'ye giriş sürecinde Türkiye'nin önüne konulan şartların kabul edilemez olduğu ve bu şartların arkasında karanlık emeller bulunduğu ileri sürülmüştür (Kamu-Sen, 2005). Kamu-Sen'in Prof. Osman Metin Öztürk'e hazırlattığı "AB Nasıl Bir Türkiye İstiyor" başlıklı çalışmanın önsözünde ise Akyıldız şu görüşlere yer vermektedir (2004):

Türkiye üzerinde oynanmak istenen oyunlardan biri daha bütün çıplaklığı ile gözler önüne serilmektedir. Ve "refaha erişmeye adım adım" gibi gösterilerek milletimize "alkışlandırılmaya" çalışılan AB diktesiyle ülkemizin gelecekte ne gibi bir milli felaketlerle karşı karşıya kalacağının ispatı olan bu kitapçığı Türkiye Kamu-Sen Ar-Ge Merkezi olarak yayın hayatına kazandırmayı milli bir görev bildik.

Kopenhag Kriterlerinin diğer aday ülkeler için fazla dikkate alınmadığının ve uyum paketleriyle yapılan yasa değişikliklerinin bir kısmının AB müktesebatının gereği olmadığının iddia edildiği rapor, AB sosyal politikasına ilişkin bir değerlendirme içermeyip bütünüyle siyasi nitelikli bir doküman niteliğindedir.

Ancak Türkiye Kamu-Sen'in bu katı tutumunun nispeten yumuşadığını söylemek mümkün. Kamu-Sen temsilcileri Türkiye ile AB arasındaki çeşitli toplantılara katılarak "Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde, 19. müzakere başlığı olan sosyal politika ve istihdam alanında birlik ülkelerinden oldukça geride olduğumuzu belirten Önder Kahveci, Türk memur sendikacılığının ILO sözleşmeleri ve Avrupa Birliği müktesebatı çerçevesinde haklara kavuşturulması gerektiği" görüşlerini dile getirmeye başlamıştır (Kamu-Sen, 2014).

Memur-Sen'in Hak-İş'in ilk dönemlerine benzer biçimde Avrupa Birliği'ne yönelik sert bir tutumu yoktur. Memur-Sen üyesi çeşitli sendikalar, Hak-İş ve bağlı sendikalarla birlikte AB fonlarından sağlanan hibelerde ilk sırayı almaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2014).

İşveren Örgütlerinin İstikrarlı Tutumu

Türkiye'nin AET'ye üyelik başvurusu iktisadi etkenlere değil siyasi etkenlere dayalı olarak ve özellikle Yunanistan'ın başvurusunu takiben DP iktidarının tercihi ile yapılmıştır (Birand, 2001, 52-54). Katma protokole kadar işverenler AET üyeliğini pek önemsemiyorken, protokol ile birlikte gümrük duvarlarının inmesinin gündeme gelmesi, AET konusunu sermaye kesiminin önüne getirmiştir (Bozkurt, 2001, 283). Katma Protokol ile ortaklığın ikinci dönemine geçilmesi sermaye çevrelerinden genel olarak

destek görmüş, sadece İzmir Ticaret Odası AET'ye karşı kesin bir tutum almıştır (Birand, 2001, 246). 1980'li yıllardan itibaren sermaye çevreleri sistemli olarak AET üyeliğini savunmuştur. Türk özel sektörü, 1987'de yapılan tam üyelik başvurusu öncesinde aktif bir kampanya yürütmüştür (Birand, 2001, 423).

1965 yılında kurulan ve Ortak Pazar'la ilgili gelişmeleri o günden beri izleyen İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) 1980'li yıllardan itibaren iş çevrelerinin Ortak Pazar ile ilgili çabalarını birleştirmek ve koordine etmek hedefini üstlenmiştir.

Endüstri ilişkilerinde işverenleri 1962 yılından bu yana temsil eden ve BusinessEurope üyesi olan TİSK, Türkiye'nin AB üyeliğini desteklemekte, ancak asıl vurguyu AB sosyal politikasının Türkiye'nin rekabet gücünü olumsuz etkileyeceği yönünde yapmaktadır. Bu çerçevede ekonomik bütünleşmeye olumlu bakan iş çevreleri, sosyal uyum konusunda acele edilmemesi gerektiğini savunmaktadır. Öte yandan Avrupa bütünleşmesi konusunda işveren kesimi içinde de zaman zaman farklı sesler çıkmaktadır. Ancak bunların ne kadarının farklı işveren gruplarının çıkarlarına dayalı olduğu, ne kadarının siyasal/kişisel faktörlere bağlı olduğu tartışmalıdır. Bunun en çarpıcı örneği Sinan Aygün'ün başkanlığı döneminde (1997-2011) Ankara Ticaret Odası'nın (ATO) AB konusundaki tavrıdır. Üyesi olduğu TOBB'un tutumunun aksine ATO, bu dönemde Türkiye'nin AB üyeliğini Türkiye'nin yararına bulmamış ve üyeliğe karşı çıkmıştır (ATO, ty).

TİSK, AB Mevzuatını İnceleme Komisyonu tarafından hazırlanan ve 17 Mart 2006 günü kamuoyuna sunulan "Sosyal Politika ve İstihdam Başlıklı AB Müktesebatı ve Türkiye" başlıklı raporda, AB sosyal politika uyumu sadece müktesebatın 19 numaralı "sosyal politika ve istihdam" başlığına ve yönergelere indirgenmektedir. Ancak TİSK, raporunda bu sınırlı uyum konusunda oldukça temkinlidir: "Rekabet gücünü zayıflatacak, istihdamı engelleyecek ve işsizlikte artışa neden olacak yükler geciktirilmeli ve mümkünse bu yüklerden kaçınılmalıdır." TİSK'e göre "Sosyal politika ve istihdam alanında mevzuat uyumu, uygulamaya konulması mümkün olan en ileri tarihe alınmalıdır" (2006).

AB Sosyal Politikasının Yorumlanması Sorunu

AB sosyal politikalarının nasıl ele alınıp yorumlanacağı ve Türkiye'nin uyumunun nasıl gerçekleşeceği konusunda sosyal taraflar, bilim çevreleri, hükümet ve AB arasında önemli yaklaşım farkları göze çarpmaktadır. AB sosyal politikasına uyum tartışmalarında yaklaşımlardan birincisi "dar yorum," diğeri ise "geniş yorum"dur. "Dar yorum" yaklaşımına göre, AB sosyal politikası için temel alınacak belgeler AB antlaşmaları ve yönergelerdir. Geniş yorum açısından bakılacak olursa, AB antlaşma ve yönergeleri yanında, Kopenhag Kriterleri ile AB antlaşma ve belgelerinin atıf yaptığı uluslararası antlaşma ve sözleşmeler ile evrensel hukuk normları da sosyal politika uyumunda esas alınmalıdır.

Bu konuda hükümetlerin tutumunda da önemli farklılıklar göze çarpmaktadır. 57. hükümetin gerek ulusal program, gerekse 8,5 yıllık plan hazırlıkları sırasında nispeten geniş yorumu tercih ettiği, temel sendikal hak ve özgürlüklerin geliştirilmesine yönelik hükümleri uyum sürecinin bir parçası olarak gördüğü gözlenmektedir. Ancak ileride ele alınacağı gibi 59. hükümet döneminde hazırlanan ulusal programda dar yorumu tercih etmiştir.

TİSK, AB sosyal politikasına uyum konusunda dar, minimalist yorumu tercih etmekte, geniş yoruma karşı çıkmakla kalmayıp var olan koruyucu düzenlemelerin daha da daraltılmasını istemektedir. AB'nin sosyal politikasını, emredici düzenlemeler (Birlik antlaşmaları ve yönergeler) ve onların lafzı ile sınırlı yorumlayan TİSK'e göre Türkiye'nin uyumu büyük ölçüde gerçekleştirilmiş durumdadır (TİSK, 2000). AB'de sosyal politika alanında fazla ortak standart bulunmadığını ve Türkiye'nin uyumsuz olduğu konularda da geçiş dönemi içinde düzenlemeler yapılabileceğini savunan TİSK, Anglosakson firma modeli ile Avrupa sosyal modelinin AB içinde çarpışır göründüğünü ve bunun dikkate alınması gerektiğini ifade etmektedir (TİSK, 2001).

TİSK 2001 Genel Kuruluna sunulan çalışma raporunda 2001 ulusal programının sosyal politikaya ilişkin bölümünün revize edilmesi istenmektedir. Raporda şu ifadeler yer almaktadır (TİSK, 2001, 108):

> Avrupa Birliği'ne tevdi edilen Ulusal Program'ın çalışma hayatına ilişkin taahhütleri konusunda çok ciddi endişeler yaşıyoruz. Programın bazı bölümlerinde, Avrupa Birliği'nin ülkemizden talep etmediği, ayrıca Birliğin tüzük ve yönergelerle ortak düzenlemeye gitmediği, dolayısıyla Türkiye'den yerine getirilmesi istenmeyen pek çok düzenlemenin taahhüt edildiği dikkati çekmektedir.

Rapor açık biçimde minimalist bir yorum taşımakta, Anayasa ve sosyal mevzuatta yapılacak temel sendikal hak ve özgürlüklerle ilgili düzenlemelere karşı çıkmaktadır.

AB sosyal politikasının dar yorumlanmasına sendikal çevrelerde de rastlanmaktadır. Avrupa Birliği'nin sosyal politikasının yorumu konusunda Türk-İş'in bir dönem benimsediği tutum bu yöndedir. Türk-İş, geçmişte "Avrupa Birliği aday üyeliğinin ve AB'ye girişin, sendikal hak ve özgürlükler ve temel işçi hakları açısından doğrudan hiçbir katkısı yoktur" görüşünü savunmuştur (Koç, 2001; Türk-İş, 2003).

Uyum sorununun uluslararası hukuku da kapsayan bir çerçevede ele alınması gerektiğini vurgulayan Mesut Gülmez, AB'nin kurucu ilkeleri arasında yer alan "insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı" ilkesinin insan haklarının bölünmezliği ve bütünselliği ilkesi çerçevesinde, ikinci kuşak insan hakları kümesi içinde yer alan sendikal hakları kapsadığını da belirtmektedir (2005, 4):

> Sendikal haklara ilişkin Anayasal ve yasal düzenlemelerin onayladığımız sözleşmelere uyumunda, yalnızca Birlik kurumlarının hukuksal olarak bağlayıcı olan ve olmayan tüm işlemlerinin oluşturduğu ve kanımca "doğrudan AB müktesebatı" olarak nitelendirilebilecek kaynakları değil, aynı zamanda birincil (ana) ve ikincil (türevsel) kaynaklar ile Adalet Divanı'nın yollamada bulundukları –Birlik kurumlarından kaynaklanmayan– kaynakların oluşturduğu "dolaylı AB müktesebatı" da göz önünde bulundurulmalıdır. Dolayısıyla bu geniş çerçeve, dar ve geniş anlamlarda AB hukukunun yanı sıra, söz konusu yollamalarla AB hukukuna katıldığını düşündü-

ğüm BM, ÜÇO ve AK sözleşmelerini de kapsamaktadır. Hiç kuşku yok ki, sözleşmelerin uygulanmasını izleyip denetleyen koruma organlarının kararlarına değinmeksizin yapılacak bir çalışmanın çok fazla bir değeri yoktur.

AB organları sosyal politika ve sendikal haklara ilişkin değerlendirmelerinde geniş yorumu tercih etmektedir. Bunu katılım ortaklığı belgeleri ve ilerleme raporlarının içeriğinden ve sistematiğinden anlamak mümkündür. İlerleme raporlarında sendikal ve sosyal haklar iki ayrı bölümde ele alınmaktadır. Bunlardan biri "Siyasi Kriterler" başlığı altında yer alan "Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar," diğeri ise "Müktesebata Uyum" başlığı altındaki "İstihdam ve Sosyal Politika" bölümüdür. Buralarda sadece Birlik yönergelerine uyum konusu değil, siyasi kriter bağlamında temel sendikal hakların durumu ele alınmaktadır. Grev hakkı bu konuda çarpıcı bir örnek oluşturmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun eski genişlemeden sorumlu üyesi Günter Verheugen, Şişecam fabrikalarındaki grevlerin hükümetçe ertelenmesi nedeniyle Avrupa Komisyonu'na bir mektup yazan Kristal-İş Sendikası'na 3 Şubat 2004 tarihinde verdiği yanıtta şu görüşlere yer vermiştir (Verheugen, 2004).

Grev hakkının düzenlenmesi ile ilgili bir Birlik mevzuatı olmasa da grev hakkı AB üyesi ülkelerin ulusal anayasalarında saygın bir yer almasının yanında çeşitli uluslararası sözleşmeler tarafından (Uluslararası Çalışma Örgütü sözleşmeleri ve AB Temel Haklar Şartı gibi) temel bir hak olarak tanınmıştır.

Sosyal diyalog, sosyal politika ve istihdam alanındaki yasal ve kurumsal AB mevzuatının ayrılmaz bir parçasıdır. Dahası, Kopenhag Kriterlerine uygun olarak aday ülkelerin temel insan haklarına, kültürel haklara ve sosyal haklara saygı göstermeleri gerekmektedir. Grev hakkını içeren sendikalaşma ve toplu pazarlık hakkı bu sosyal haklardan biridir.

Komisyon, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde Kopenhag Kriterlerine uyumunu izlemeye devam edecek ve uyum sürecinde yeni kabul edilen yasaların uygulanmasına özel bir dikkat gösterecektir.

Benzer yaklaşımları diğer AB yetkililerinin açıklamalarında da görmek mümkündür. Nitekim ilerleme raporunun açıklanmasının ardından Avrupa Komisyonu'nun eski genişlemeden sorumlu üyesi Olli Rehn 9 Kasım 2005 tarihinde düzenlediği basın toplantısında Türkiye'nin kısa vadede yerine getirmesi gereken şartlar arasında işkenceye karşı sıfır tolerans, ifade özgürlüğünün geliştirilmesi, kadın hakları ve sendikal haklara tam saygı gösterilmesi başlıklarını özellikle vurgulamıştır. Komisyonun genişlemeden sorumlu üyesi olan Olli Rehn de aşağıda bazıları aktarılan yorumlarından da anlaşılacağı gibi, sendikal haklara özel önem vermektedir:

> Rehn, Türkiye'den beklentilerini işkencenin önlenmesi, anadili Türkçe olmayanlar için kültürel haklar, ifade hürriyeti, gayrimüslim ve sendika hakları olarak sıraladı (*Zaman*, 5 Mart 2005).
>
> Olli Rehn AB'nin, Türkiye'nin, işkencenin kaldırılması, ifade özgürlüğünün genişletilmesi, kadın ve sendika haklarının güçlendirilmesi konusundaki reformlarında gelişme kaydetmesini istediğini belirttiği vurgulanmaktadır (*Associated Press*, 7 Mart 2005).
>
> AB Komisyonu'nun genişlemeden sorumlu üyesi Olli Rehn, ETUC eski Genel Sekreteri John Monks'a yazdığı mektupta, (Eğitim-Sen'in) kapatılma kararından kaygı duyduğunu belirtti. Rehn, kapatılma kararının TC Anayasasının 10 ve 11. maddelerine aykırı olduğu kadar ILO sözleşmelerinin de ihlali anlamına geldiğini belirterek, "Türkiye'deki sendikal haklara ilişkin durum, 2005 Kasım ayında yayınlanacak olan raporda değerlendirilecektir" dedi (*Evrensel*, 26 Ağustos, 2005).
>
> Türkiye ziyaretine "Şenliği bitirin, reforma devam" mesajıyla başlayan Rehn, 9 Kasım'da ilan edilecek olan ilerleme raporu için üç eksiği saydı: kadın hakları, sendikal haklar ve ifade özgürlüğü (*Radikal*, 7 Ekim 2005).

Öte yandan Olli Rehn tarafından ETUC (Avrupa Sendikalar Konfederasyonu) Genel Sekreteri John Monks'a 24 Temmuz 2005 tarihinde Eğitim-Sen davasına ilişkin olarak gönderilen metin sendikal haklar ko-

nusunda Komisyonun hassasiyetini göstermesi bakımından anlamlıdır (KESK, 2005):

> Avrupa Komisyonu, Eğitim Sen'in kapatılmasına yönelik mahkeme kararına ilişkin kaygı duymaktadır. Yargıtay tarafından verilen karar, Ankara 2 no'lu İş Mahkemesi'nin Eğitim-Sen davasına ilişkin vermiş olduğu kararların iptali niteliğindedir. İş Mahkemesi, anayasanın Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine uygun olarak değerlendirilmesi gerektiğini hükme bağlamış olmasına karşın, Eğitim-Sen'in kapatılmasına ilişkin karar anayasanın 10. ve 11. maddelerine aykırılık teşkil etmektedir.
>
> Bununla birlikte Yargıtayın kararı Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) sözleşmelerini de ihlal etmektedir. Komisyon ILO sözleşmelerinin etkin olarak uygulanması gerektiğini şiddetle savunmaktadır. Komisyon konuya ilişkin olarak ILO Yürütme Organının Türkiye'de örgütlenme özgürlüğü ve örgütlenme hakkının korunmasına ilişkin görüşlerini dikkate alacaktır.
>
> Avrupa Komisyonu Eğitim-Sen davasına ilişkin tartışmaları değerlendirecek ve sosyal diyalogun önemine dikkat çekecektir. Türkiye'de sendikal haklara ilişkin uygulamaların değerlendirilmesi anlamında, Komisyon, çalışanların haklarının ve AB müzakere sürecinde temel ilkeler olarak değerlendirilen sosyal hakların gözetilmesi yönünde vurgu yapmaya devam edecektir. Türkiye'deki sendikal haklara ilişkin durum, 2005 Kasım ayında yayınlanacak olan raporda değerlendirilecektir.

Tüm bu açıklamalar, ILO standartlarının AB tarafından tartışmasız olarak referans alındığını göstermektedir. Dolayısıyla AB sosyal politikasına uyum sadece müktesebatın emredici hükümlerine uyum sorunu değil, temel sendikal hak ve özgürlükler açısından, AB'nin benimsediği ve yukarıda uluslararası sözleşmeler bölümünde anlatılan düzenlemelerde yer alan hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması sorunudur.

Kopenhag Kriterleri ve Sosyal Politika

Haziran 1993'te Kopenhag'da toplanan Avrupa Konseyi (Hükümet ve Devlet Başkanları Zirvesi), "Arzu eden Orta ve Doğu Avrupa'nın ilgili ülkeleri Avrupa Birliği üyesi olacaklardır. Katılma, bir ilgili ülkenin gerekli ekonomik ve politik gereksinimleri karşılayarak üyelik yükümlülüklerini üstlenebilir duruma geldiğinde gerçekleşecektir" kararını benimsemiş ve sonuç bildirgesinde tam üyelik için gerekli şartları belirlemiştir. Bir ülkenin AB'ye üye olabilmesi için, Kopenhag Kriterleri olarak adlandırılan aşağıdaki değerler bütününe sahip olması gerekmektedir (Karluk, 2003, 94):

> Siyasi Kriterler: Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını güvence altına alan ve azınlık haklarına saygı gösteren istikrarlı bir kurumsal yapının varlığı,
>
> Ekonomik Kriterler: İşleyen bir pazar ekonomisinin ve Birlik içindeki rekabet baskıları ve piyasa güçleri ile başa çıkabilme yeteneğinin varlığı,
>
> Birlik Müktesebatına Uyum: Politik, ekonomik ve parasal Birlik hedeflerine bağlılık dahil, üyeliğin yükümlülüklerini üstlenme yeteneğine sahip olmak.

Kopenhag Kriterleri içinde ön koşul niteliği taşıyanlar siyasal kriterlerdir. AB üyesi olmak isteyen ülkelerden, yalnızca demokrasi ve hukuk devleti ilkelerini benimsemeleri değil, bunları gerçekten günlük yaşamda uygulamaya koymaları beklenmektedir. Ayrıca yargı, polis ve yerel yönetimler gibi resmi makamların etkin şekilde çalışmasını ve demokrasinin yerleşmesini sağlayan çeşitli kurumların sağlamlaştırılmasını da garanti altına almaları gereklidir. Temel haklara saygı, üyeliğin bir ön şartı olup Avrupa Konseyi'nin İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerinin Korunması Sözleşmesinde yer alan hakları esas almaktadır. AB, kurucu antlaşmalarında, AB'nin "özgürlük, demokrasi, insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygı ile hukukun üstünlüğü ilkeleri üzerinde kurulduğu" ifadeleri yer almıştır (Karluk, 2003, 95). Kopenhag Kriterlerinin siyasi kriterler bölümü aday ülkelerin sosyal politikalarını da ilgilendirmektedir; çünkü sosyal/sendikal hak

ve özgürlüklerin eksiksiz varlığı bir siyasi kriter olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle gerek Konsey tarafından hazırlanan katılım ortaklığı belgeleri, gerekse Komisyon tarafından hazırlanan düzenli ilerleme raporlarında sendikal/sosyal haklar, siyasi kriterler bölümünde yer almaktadır.

Türkiye-AB Temel Belgelerinde Sosyal Politika

Türkiye-AB ilişkilerinin başlıca belgeleri Ankara Antlaşması, Katma Protokol, Gümrük Birliği Antlaşması, katılım ortaklığı belgeleri, ilerleme raporları, ulusal programlar ve müzakere çerçeve belgesidir. Bu belgeler sosyal politika açısından da çeşitli düzenlemeler içermektedir. Özellikle Türkiye'nin aday üyeliği (1999) sonrası yayınlanan belgelerde sosyal politikaya ilişkin yaşamsal değerlendirmeler yer almıştır.

Ankara Antlaşması, Katma Protokol ve Gümrük Birliği

Türkiye-AB ilişkileri 12 Eylül 1963 yılında imzalanan ve Türkiye'yi AET'ye "ortak üye" (*associate-member*) yapan, taraflar arasında bir gümrük birliğine dayanan ve ileride tam üyeliği öngören ortaklık antlaşmasına (Ankara Antlaşması) dayanmaktadır. Ankara Antlaşmasının sosyal politika açısından en önemli yönü 12. madde ile öngörülen serbest dolaşımdır. 12. madde, "Akit taraflar, aralarında serbest işçi akımını kademeli olarak gerçekleştirmek için, Topluluğu kuran antlaşmanın 48, 49 ve 50. maddelerinden esinlenmekte uyuşmuşlardır" ifadesini içermektedir.

1970 yılında ise Ankara Antlaşmasının eki olarak kabul edilen ve Türkiye-AET ortaklığının geçiş ve son dönemini düzenleyen Katma Protokol imzalanmıştır. Katma Protokol ile Gümrük Birliğine ilişkin geçiş süreci düzenlenmiş ve Türkiye'nin ilke olarak 12 yıl içinde Gümrük Birliğine hazır olması, istisna bazı sanayi mallarında ise bu sürenin 22 yıl olması öngörülmüştür (Karluk, 2003, 548). Birlik, 1 Eylül 1971'den itibaren Türkiye çıkışlı sanayi ürünlerine uyguladığı bütün gümrük vergilerini sıfırlamıştır (Karluk, 2003, 552). Katma Protokolun 36-40. maddeleri işçilerin serbest dolaşımını düzenlemektedir. 36. madde "Türkiye ile Birlik üyesi devletler arasında işçilerin serbest dolaşımı, ortaklık antlaşmasının 12. maddesinde yer alan ilkelere uygun şekilde, antlaşmanın yürürlüğe girişinden sonra on ikinci

yılın sonu ile yirmi ikinci yılın sonu arasında kademeli olarak gerçekleştirilecektir" hükmünü içermektedir.

Ankara Antlaşması ve Katma Protokol sadece malların serbest dolaşımını değil, işgücü, sermaye ve hizmetlerin de serbest dolaşımını öngörmüştür. Ankara Antlaşmasının imzalandığı koşullarda Batı Avrupa yabancı işgücüne ihtiyaç duyarken, 1970'lerin ortalarından sonra yabancı işçi talebi durmuş ve var olanların geri gönderilmesi gündeme gelmeye başlamıştır. Bu nedenle serbest dolaşım ortaklık antlaşması ve Katma Protokolda yer almasına karşın, uygulanması zorlaşmaya ve AB üyesi ülkelerce serbest dolaşımın askıya alınması talepleri dile getirilmeye başlanmıştır (Birand, 2001, 175).

1970'lerin ortalarından itibaren Türkiye-Birlik ilişkilerinde yaşanan "dondurma" ve "askıya alma" dönemleri nedeniyle serbest dolaşım süresi sarkmış, Türkiye tarafından da uygulanması imkânsız olarak değerlendirilmeye ve başka tavizler için takas konusu olarak algılanmaya başlanmıştır (Birand, 2001, 431). AB ülkelerinde çalışmakta olan Türk işçileri ile ilgili sınırlı düzenlemeler dışında serbest dolaşım gündemden fiilen kalkmıştır. Adalet Divanı da Ortaklık Antlaşması ve Katma Protokolda yer alan serbest dolaşım hükümlerinin otomatik olarak yürürlüğe girmeyeceğine ve bunun bir hedef olduğuna, uygulamanın Birlik organları tarafından alınacak kararlarla olası kılınacağına yönelik yorumda bulunmuştur (Birand, 2001, 591).

Türkiye ile AB arasında gümrük birliğini oluşturan ve 31.12.1995 tarihinde yürürlüğe giren 1/95 sayılı kararla Ankara Antlaşmasının ve Katma Protokolun malların serbest dolaşımına ilişkin hükümleri yerine getirilmiş, ancak işçilerin serbest dolaşımı konusu ortada kalmıştır.

Katılım Ortaklığı Belgelerinde Sosyal Politika

2001 Katılım Ortaklığı Belgesi

2001 Katılım Ortaklığı Belgesinin (KOB) siyasi kriterler bölümünde kısa vadeli öncelikler için Kopenhag Kriterlerine atıf yapılarak, "aday ülkenin, demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı ve onların korunmasını güvence altına alan kurumların istikrarını sağlamış olması" gereği vurgulanmış ve kısa vadeli siyasi öncelikler açısından sosyal/

AB MÜZAKERE SÜRECİ BELGELERİ

Katılım Ortaklığı Belgesi

Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB), aday ülkelerin Kopenhag Kriterleri doğrultusunda yerine getirmek zorunda oldukları kısa ve orta vadeli önceliklerle ilgili olarak AB tarafından hazırlanan belgedir. Konsey tarafından tek taraflı olarak hazırlanan KOB, üye ülkelerin yerine getirmek zorunda oldukları siyasi ve ekonomik kriterler ile AB müktesebatına uyum konularını içermektedir. Türkiye için şimdiye kadar 8 Mart 2001, 19 Mayıs 2003, 23 Ocak 2006 ve 18 Şubat 2008'de olmak üzere dört KOB hazırlanmıştır.

Ulusal Program

Ulusal Program (UP), aday ülke tarafından KOB dikkate alınarak, AB mevzuatının ülke iç hukukuna hangi sürede ve hangi yasal araçlar kullanılarak aktarılacağını gösteren belgedir. UP siyasi kriterler ve AB müktesebatı konularında kısa ve orta vadeli hedefleri içerir. UP'de kısa ve orta vadeli hedefler ayrı ayrı belirtilir. Aday ülke hükümetleri tarafından hazırlanan ulusal programlar anayasa ve yasalar ile diğer mevzuatta yapılacak değişiklikleri ve yeni mevzuatın takvimini içerir. Türkiye'nin 57. hükümet tarafından hazırlanan ve 24 Mart 2001 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan ilk ulusal programı AB'ye sunulmuştur. İkinci ulusal program (Revize Edilmiş Ulusal Program) ise 59. hükümet tarafından hazırlanmış ve 24 Temmuz 2003 tarihinde mükerrer Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Üçüncü Ulusal Program ise 31 Aralık 2008 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

İlerleme Raporu

Avrupa Komisyonu, aday ülkelerin AB ilke ve müktesebatı konusunda sağladıkları gelişmeleri, aday ülkelerin durumunu her yıl Konseye rapor etmektedir. İlerleme Raporu olarak adlandırılan bu düzenli raporlar Konseyin aday ülkelerle ilgili kararlarında belirleyici öneme sahiptir.

Türkiye ile ilgili ilk düzenli rapor 1998 yılında hazırlanmıştır. Komisyon 1998'den bu yana Türkiye için her yıl düzenli olarak ilerleme raporları yayınlamaktadır. İlerleme raporları aday ülkenin Kopenhag Kriterlerine uyumunu, siyasi kriterler ve müktesebata uyum başlıkları altında kısa ve orta vadeli olarak değerlendirmekte, rapor dönemi içinde meydana gelen gelişmeleri, hukuksal ve fiili durumu birlikte ele almaktadır.

Müzakere Çerçeve Belgesi

Müzakerenin hangi ilkeler zemininde ve hangi usullerle yürütüleceğini ele alan belgedir. Türkiye için müzakere çerçeve belgesi 3 Ekim 2005 tarihinde açıklanmıştır.

sendikal haklara ilişkin olarak "Örgütlenme özgürlüğü ve barışçıl toplantı hakkı ve sivil toplumun gelişmesini cesaretlendirmek için yasal ve anayasal güvenceleri güçlendirmek" hedefi yer almıştır.

2001 KOB'da, orta vadeli siyasi öncelikler arasında, "hiçbir ayrıma tabi olmaksızın tüm bireylerin bütün insan hakları ve temel özgürlüklerinden yararlanmalarının güvence altına alınması" gereği belirtilmektedir. Belge ayrıca şu hedeflere yer vermektedir:

> Türk Anayasasının ve diğer ilgili mevzuatın, bütün Türk vatandaşlarının hak ve özgürlüklerini İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinde belirtildiği gibi güvence altına alan bir bakış açısıyla, tekrar gözden geçirilmesi ve bu tür yasal reformların uygulanması ve Avrupa Birliği üye devletlerinin uygulamalarıyla uyumun sağlanması. Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ve tercihli protokolünün ve Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesinin onaylanması.

2001 KOB, İHAS, BM ikiz sözleşmeleri ve AB üye ülke uygulamalarına atıf yaparak, sendikal ve sosyal hakları da siyasi kriterler bağlamında ele al-

makta ve geniş yorumu tercih etmektedir. Bu nedenle AB sosyal politikasına uyum sorunu öncelikle uluslararası kabul görmüş sosyal ve sendikal haklara uyum sorunudur ve dar anlamda AB müktesebatına uyum yeterli değildir.

2001 tarihli KOB'da istihdam ve sosyal konular başlığı altında AB müktesebatına uyum konularına yer verilmiştir. Kısa vadeli öncelikler olarak özellikle "çocuk işçilik sorunu ile mücadele için çabaların daha güçlendirilmesi" ve "sendikal haklara saygı duyulması ve sendikal eylemler üzerindeki kısıtlayıcı hükümlerin kaldırılarak etkin ve özerk sosyal diyalog için gerekli koşulların güvenceye alınması" konularına vurgu yapılmıştır. Orta vadeli olarak ise aşağıdaki hedeflere yer verilmiştir:

> Kadınlara karşı ayrımcılığın halen var olan biçimleri ile cinsiyet, ırk veya etnik köken, din veya inanç, sakatlık, yaş veya cinsi yönelim temelindeki her türlü ayrımcılığın kaldırılması;
>
> İş hukuku, kadın ve erkeklere eşit muamele, mesleki sağlık ve güvenlik ve halk sağlığı alanlarındaki AB mevzuatının iç hukuka aktarılması;
>
> Sosyal politika ve istihdam alanındaki AB müktesebatının etkin biçimde yürürlüğe konmasının ve uygulanmasının sağlanması;
>
> Ortak istihdam incelemesinin başlatılması da dahil olmak üzere, ileride Avrupa istihdam stratejisine katılım perspektifi ile ulusal istihdam stratejisinin hazırlanması;
>
> Özellikle sosyal güvenlik sisteminin mali açıdan sürdürülebilir hale getirilmesi gözetilerek yeniden yapılanması yoluyla sosyal korumanın daha da geliştirilmesi ve sosyal güvenlik ağının güçlendirilmesi.

2003 Katılım Ortaklığı Belgesi

14 Nisan 2003 tarihinde Konsey tarafından kabul edilen ikinci KOB'da kısa vadeli siyasi öncelikler arasında tıpkı ilk KOB'da olduğu gibi "Kopenhag Kriterlerinin gereklerini üstlenme yeteneğine" dikkat çekilmiştir. Kısa vadeli öncelikler kapsamında (2003-2004 yılları için) sosyal politika alanını da ilgilendiren şu konulara yer verilmiştir:

Aday ülkenin demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı ve onların korunmasını güvence altına alan kurumların istikrarını sağlamış olması;

Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ile ihtiyari protokolünün ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin onaylanması. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 6 no'lu protokolünün onaylanması. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına uymak da dahil olmak üzere, İnsan Haklarının ve Temel Hürriyetlerinin Korunmasına Dair Avrupa Sözleşmesine (sözleşmenin II. bölümü) uygun hareket edilmesi.

Türkiye'nin taraf olduğu ilgili uluslararası sözleşmeler ve Avrupa sözleşmeleri doğrultusunda dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi görüş, din veya inançlarına göre ayrım yapılmaksızın, tüm bireylerin insan haklarından ve temel hürriyetlerden hukuken ve fiilen tam olarak yararlanmasının teminat altına alınması.

Barışçıl toplantı yapma ve dernek kurma özgürlüklerine ilişkin reformların sürdürülmesi ve uygulanması. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine (11, 17 ve 18. maddeler) uygun olarak, sendikalar da dahil olmak üzere, özellikle ulusal ve yabancı derneklere ilişkin yasal kısıtlamaların kaldırılması. Sivil toplumun gelişiminin teşvik edilmesi.

2003 KOB, 2001 belgesi gibi sendikal hakları siyasi kriterler bölümünde ele almış, ayrıca uluslararası sözleşmelere atıf yaparak sosyal haklara ilişkin geniş yorumu tercih etmiştir. Belgede siyasi kriterlere ilişkin orta vadeli hedeflere yer verilmemiştir. Bunun anlamı, tüm siyasi kriterlerin kısa vadede tamamlanması gerektiğidir.

2003 KOB, sosyal politika ve istihdam bölümünde kısa vadeli hedefler açısından kadın-erkek eşitliği ve ayrımcılıkla mücadele, sendikal haklar önündeki engellerin kaldırılması, sosyal diyaloğun koşullarının oluşturulması ve çocuk işçilik sorununa özellikle yer vermiştir. Belgede yer alan sosyal politika ile ilgili kısa ve orta vadeli hedeflerin belli başlıları şunlardır:

Kısa vadeli öncelikler: İş hukuku, kadın ve erkek arasında eşit muamele, işçi sağlığı ve iş güvenliği, ayırımcılıkla mücadele ve halk sağlığı alanlarındaki AB müktesebatının iç hukuka aktarılması için bir program kabul edilmesi;

Diğer hususlar yanında, sendika faaliyetlerine ilişkin sınırlayıcı hükümleri kaldırmak ve sendikal haklara saygı gösterilmesini temin etmek suretiyle, aktif ve özerk, iki taraflı ve üç taraflı sosyal diyalogun koşullarının oluşturulması;

Sosyal tarafların kapasite geliştirme çabalarının, ... özellikle özerk sosyal diyalog yoluyla geliştirilmesi ve uygulanmasının desteklenmesi;

Çocuk işçiliği sorunuyla ilgilenilmesi yönündeki çabaların sürdürülmesi.

Orta vadeli öncelikler: İş hukuku, kadın ve erkek arasında eşit muamele, işçi sağlığı ve iş güvenliği, halk sağlığı ve ayrımcılıkla mücadele alanlarındaki AB müktesebatının iç hukuka aktarılması ve uygulanması;

Sosyal politika ve istihdam alanındaki AB müktesebatının etkili biçimde uygulanmasının temin edilmesi;

Sosyal güvenlik ve emeklilik sistemi reformunun mali bakımdan sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla konsolide edilmesi ve sosyal güvenlik ağını güçlendirmek suretiyle, sosyal korumanın daha fazla geliştirilmesi.

2006 Katılım Ortaklığı Belgesi

9 Kasım 2005'te açıklanan ve 23 Ocak 2006 tarihinde Konsey tarafından kabul edilen Üçüncü Katılım Ortaklığı Belgesinin siyasi kriterler bölümünde "Sendikal Haklar" başlığı altında şu görüşe yer verilmiştir:

Sendikal haklara, özellikle de sendikalaşma, grev ve toplu pazarlık hakları ile ilgili olarak, AB standartları ve ilgili ILO sözleşmelerine uygun şekilde tam olarak saygı gösterilmesi sağlanmalıdır.

2001 ve 2003 KOB'larında da sendikal kısıtlamaların giderilmesi gerektiği vurgulanmıştı. Ancak bir Konsey belgesi olan KOB'da ILO sözleşmelerine ilk kez açıkça yer verilmiştir. Bu durum, ILO standartlarının tartışmasız bir biçimde AB müktesebatının bir parçası olarak ele alındığını göstermektedir. Böylece AB sendikal haklarda çıtayı yükseltmiştir. ILO normlarına uyum bir yandan örgütlenme özgürlüğü ve toplu pazarlık hakkını güvence altına alan 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmelerine, öte yandan bu sözleşmelerle ilgi ILO denetim organları kararlarına uyumu gerektirmektedir.

2008 Katılım Ortaklığı Belgesi

2008 Katılım Ortaklığı Belgesinde "İşçi Hakları ve Sendikalar" ve "sosyal politika" başlıklarında şu görüşlere yer verilmiştir:

> Sendikaların faaliyetlerini sınırlayan hükümleri kaldıran ve sendikal hakların tamamını sağlayan yeni mevzuatın kabul edilmesi suretiyle, tüm düzeylerde, etkili bir sosyal diyalog için koşulların oluşturulması.
>
> Sendikalarla ilgili tüm hakların, özellikle de örgütlenme, grev ve toplu sözleşme haklarının, AB standartlarına ve ilgili ILO sözleşmelerine uygun olmasının sağlanması .
>
> Sosyal diyalogun ve AB'de karşılık gelen ortaklar ile işbirliği tesisinin teşvik edilmesi hususlarının daha da fazla güçlendirilmesi.

Ulusal Programlar ve Sosyal Politika

2001 Ulusal Program

57. hükümet döneminde hazırlanan 2001 ulusal programında sendikal ve sosyal haklarla ilgili geniş yorum tercih edilmiş ve bu tutum hem siyasi kriterler hem de istihdam ve sosyal politika bölümüne yansımıştır. 2001 UP siyasi kriterler bölümünde sendikal hakların 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmeleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesini uyumun gereği saymıştır. Ayrıca "ekonomik ve sosyal demokrasinin uzantısı niteliğindeki kurumsal yapıların güçlendirilmesini" kısa vadeli bir öncelik olarak düzenle-

miştir. UP ayrıca İş Güvencesi Yasasının çıkarılmasını da kısa vadeli hedef olarak benimserken, "hak grevinin" yapılmasına olanak tanınması için anayasa değişikliği yapılacağı belirtilmiştir. 2001 UP'nin siyasi kriterler bölümünde yer alan ve sosyal politikayı ilgilendiren değerlendirmeler şunlardır:

> KISA VADELİ ÖNCELİKLER: Türk hükümeti, sivil toplumun gelişmesine önem vermektedir. Sivil toplumun güçlenmesi, Türk demokrasisinin gelişmesine katkı sağlayacaktır. Dernek kurma özgürlüğü ve barışçı toplantı hakkının daha da geliştirilmesi ve sivil toplumun güçlendirilmesiyle, bireylerin toplumsal sorunların çözümüne aktif katkıda bulunmaları mümkün olacaktır.
>
> Bu çerçevede kısa vadede Ekonomik ve Sosyal Konseyin kuruluşu, Çalışma Esas ve Yöntemleri Hakkında Kanun Tasarısının yasalaşması, sivil toplum örgütleri ile ekonomik ve sosyal demokrasinin uzantısı niteliğindeki kurumsal yapılanmanın anayasal güvenceye kavuşturulması, İş Güvencesi Yasa Tasarısının yasalaşması öngörülmektedir.
>
> ORTA VADELİ ÖNCELİKLER: Sendikal haklarla ilgili mevcut sınırlamaların gözden geçirilmesi, hak grevi yapılmasına olanak tanınması için anayasanın ilgili maddelerinin yeniden düzenlenmesi; sendikal hakların 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmeleri uyarınca ve Avrupa Sosyal Şartı doğrultusunda yeniden düzenlenmesi; dernek kurma özgürlüğü ile toplantı ve gösteri yürüyüşleriyle ilgili mevzuatın gözden geçirilmesi öngörülmektedir.

Başbakanlık tarafından Ağustos 1999'da yayınlanan bir genelgeyle, Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Tasarısı yasalaşıncaya değin kamu görevlilerinin sendika ve konfederasyonlar şeklinde örgütlenmesine engel olunmaması ve bu kuruluşların faaliyetlerine imkân tanınması istenmiştir.

"Sosyal Politika ve İstihdam" bölümünde mevcut durum aktarıldıktan sonra Türk mevzuatında yapılması gereken değişiklikler sıralanmaktadır. Bu değişikliklerin bir bölümü siyasi kriterler kapsamındayken önemli bir bölümü ise Birlik müktesebatının (yönergelerin) iç hukuka aktarılması şeklindedir. 2001 ulusal programında yer alan hedefler şunlardır:

SENDİKAL ÖRGÜTLENME VE TOPLU İŞ SÖZLEŞMESİ HUSUSLARINDA ÇALIŞMALAR: Parlamentonun Aile, Sağlık, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonunda kabul edilen "Kamu Görevlileri Sendikaları Kanun Tasarısı" halen Plan Bütçe Komisyonunda görüşülmektedir. 2821 ve 2822 sayılı kanunlarda değişiklik öngören taslaklar Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından hazırlanarak görüş alma aşamasına getirilmiştir. İş güvencesine ilişkin değişiklikler öngören kanun tasarısı taslağı başbakanlıktadır.

ÇOCUK İŞÇİLİĞİNİN ÖNLENMESİ: 1475 sayılı İş Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun Tasarı Taslağında, 15 yaşın altındaki çocukların çalıştırılmasının kesinlikle yasaklanması öngörülmektedir. 94/33 sayılı yönergede yer alan düzenlemelerin 1475 sayılı İş Kanununa yansıtılması çerçevesinde, 18 yaşın altındaki gençler için izin ve dinlenme sürelerinin artırılması ve çalışma sürelerinin azaltılmasını öngören çalışmalar sürdürülmektedir. 15-18 yaş arasındaki çocukların çalışabileceği hafif işler ve sektörlerin belirlenmesine yönelik bir hazırlık Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Çalışan Çocuklar Bölümü tarafından sürdürülmektedir.

ESNEK ÇALIŞMA: Esnek ve standart dışı çalışmalarla ilgili yasal düzenleme çalışmalarında 97/81 sayılı yönerge dikkate alınacaktır.

İŞ KANUNU KAPSAMI DIŞINDAKİ SEKTÖRLER: Tarım ve orman işçilerinin 1475 sayılı İş Kanununun kapsamına alınmasına yönelik bir taslak hazırlanıp başbakanlığa sunulmuştur. Hava İş Yasası hazırlık çalışmaları devam etmektedir.

İŞÇİLERİN İŞVEREN TARAFINDAN BİLGİLENDİRİLMESİ: 91/533 sayılı Konsey Yönergesinde belirtilen bilgilendirme ve danışma kurallarının ulusal mevzuata yansıtılması için 1475 sayılı İş Kanununun hizmet akdi, işyerinde sağlık ve güvenlik şartları ile ilgili hükümlerinde değişiklik hazırlığına başlanmıştır.

ÇALIŞMA SAATLERİNİN DÜZENLENMESİ: 93/104 sayılı yönergede öngörülen asgari yıllık ücretli izin süresinin ulusal mevzuata yansıtılması gerekmektedir. 854 sayılı Deniz-İş Kanununun Tadili Hakkındaki

Kanun Tasarısı Taslağı çalışmaları sürdürülmektedir. Taslak, gemi adamlarının 48 saat/hafta olan haftalık çalışma süresinin 45 saate indirilmesini öngörmektedir.

İşyerinin veya İşyerinin Bir Kısmının Devri Halinde İşçi Haklarının Korunması: 77/187 sayılı yönergede öngörülen hususlar, 1475 sayılı İş Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı çalışmalarında dikkate alınmaktadır.

İşverenin Ödeme Aczi İçine Düşmesi Durumunda İşçi Haklarının Korunması: 80/987 sayılı Konsey Yönergesi uyarınca tesis edilmesi zorunlu olan garanti fonunun mevzuatımızda düzenlenmesi gerekmektedir.

2003 Ulusal Programı

59. hükümet tarafından hazırlanan ikinci ulusal programda (revize edilmiş UP) sosyal politika ve sendikal haklar açısından 2001 UP'ye göre dar yorum tercih edilmiştir. Siyasi kriterler bölümünden ilk ulusal programda yer alan sendikal haklara, ILO sözleşmelerine ve Avrupa Sosyal Şartına yapılan atıf çıkarılmış ve sadece dernеklerle ilgili bir ifadeye yer verilmiştir. Ayrıca siyasi kriterler bölümünde, sosyal politika ve sendikal haklarla ilgili herhangi bir hukuksal düzenleme öngörülmemiştir. 2003 UP'nin siyasi kriterler bölümüne klasik hak ve özgürlükler sistematiği egemendir. Ekonomik ve sosyal haklar ihmal edilmiştir. UP'nin siyasi kriterler bölümünde şu görüşlere yer verilmiştir:

> Hükümet, sivil toplumun güçlenmesini ve demokratik yaşama katılımını desteklemeye devam edecektir. Bu çerçevede, ilgili mevzuatın Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine ve özellikle sözleşmenin 11, 17 ve 18. maddelerinin lafzına ve ruhuna uygunluk açısından gözden geçirilmesine devam edilecektir.
>
> Bu bağlamda, dernekler ve vakıflar ile toplantı ve gösteri yürüyüşlerine ilişkin mevzuat gözden geçirilecek, çeşitli kanunlarda yer alan hükümler az sayıda kanunda toplanarak yeknesaklık sağlanacak; dernekler ve vakıflar ile toplantı ve gösteri yürüyüşlerine ilişkin yasal ve idari değişiklikler etkili uygulanacaktır.

Sosyal politika bölümü açısından yeni ulusal programda görülen en önemli değişiklik, AB mevzuatının gerektirdiği değişiklikler yapılırken "iş kanununda (1475) var olan katı hükümlerin uluslararası rekabete olanak sağlayacak şekilde yeniden düzenleneceği"nin belirtilmesidir. Bu konu, bir uyum gereği olarak değil, rekabet gereği olarak özellikle vurgulanmaktadır.

BİREYSEL VE TOPLU İŞ HUKUKU: Genel olarak bakıldığında, ülkemiz bireysel ve toplu iş hukuku AB mevzuatından bazı farklılıklar göstermektedir. Doğal olarak bu farklılıkların giderilmesi gerekmektedir; ancak bunun kadar önemli bir husus da, İş Kanunundaki katı hükümlerin uluslararası piyasada rekabete olanak sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi gereğidir.

Bu ana unsur altında yer verilen 80/987/EEC, 2002/74/EC, ve 91/383/EEC sayılı Konsey yönergelerinin tamamı ile 94/33/EC sayılı yönergenin ilgili hükümleri, İş Kanunu ile uyarlanmıştır. Yine İş Kanunu ile 98/59/EC, 2001/23/EC, 91/533/EEC, 97/81/EC, 93/104/EC ve 99/70/EC sayılı AB mevzuatına kısmen uyum sağlanmıştır.

İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ: 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinin Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altında kısa vadeli tedbir olarak yer alan iş sağlığı ve güvenliği konusunda, AB mevzuatının iç hukuka aktarımı için bir program kabul edilmesi ve orta vadede de bu mevzuatın iç hukuka aktarımı ve uygulanması beklenmektedir.

SOSYAL DİYALOG: Sosyal diyalog konusu gerek AB, gerekse Uluslararası Çalışma Teşkilatına (ILO) olan taahhütlerimiz bakımından titizlikle ele alınmaktadır.

KADIN-ERKEK EŞİTLİĞİ: Bu ana unsur altında yer alan 2002/73/EC sayılı Konsey yönergesinin tamamına İş Kanunu ile uyum sağlanmıştır. Yine İş Kanunu ile kısmen uyum sağlanmış olan 75/117/EEC, 76/207/EEC ve 97/80/EC sayılı Konsey yönergelerine uyumun tamamlanmasına dair takvime yer verilmiştir.

AYRIMCILIĞIN ÖNLENMESİ: 2000/43/EC ve 2000/78/EC sayılı Konsey yönergelerine uyum İş Kanunu ile kısmen sağlanmış olup, bu yönergelere uyumun tamamlanmasına dair takvim verilmiştir.

Ulusal programa göre, sosyal politika alanında; tümü yönergelerin iç hukuka aktarılmasından oluşan, toplam 54 düzenleme yapılması hedeflenmektedir. Bunların dağılımı şu şekildedir. Bireysel ve toplu iş hukuku (11), işçi sağlığı ve iş güvenliği (29), sosyal diyalog (2), kadın-erkek eşitliği (10), ayrımcılığın önlenmesi (2).

2001 ve 2003 Ulusal Programları Arasındaki Zıtlık

2001 ulusal programı, benimsediği geniş yoruma rağmen, uyum düzenlemeleri ile kurumsal yapılanmanın takvimi ve finansman ihtiyacı konusunda ayrıntılara yer vermemiş olması dolayısıyla bir niyet belgesi olarak da değerlendirilmektedir (Başesgioğlu, 2003). Buna karşılık 2003 ulusal programı uyum çalışmaları konusunda ayrıntılı bir takvime, uyum süreci için gerekli kurumsal yapılanma takvimine ve finansman konularına ayrıntılı olarak yer vermiştir. İki programın yöntemine ilişkin bu farkın ötesinde, 2001 ve 2003 ulusal programları, sosyal politika ve sendikal haklara yaklaşım ve içerik açısından ciddi farklılıklar içermektedir. 2003 ulusal programı özellikle sendikal haklar ve sosyal politika açısından 2001 UP'nin çok gerisinde bir yaklaşım sergilemektedir.

59. hükümet, 2001 UP'de yer alan ve AB uyum sürecinde sendikal ve sosyal haklara ilişkin atılması gereken –ancak henüz atılmayan– adımları yeni UP'den tümüyle çıkartmış ve böylece Konsey'in, 2003 KOB ve Komisyonun ilerleme raporlarında yer alan sendikal ve sosyal haklara ilişkin talep ve önerileri dikkate almamıştır. Oysa aday ülkeler, KOB ile kendilerine sunulan yol haritasının gereklerini (KOB ve ilerleme raporlarını da göz önüne alarak) nasıl ve ne zaman yerine getireceklerini UP ile taahhüt etmektedirler. 2003 UP, sendikal ve sosyal haklar açısından hem kendinden önceki UP ile hem de 2003 KOB ve ilerleme raporları ile tam bir çelişki içindedir.

2001 UP Siyasi Kriterleri bölümünde "sendikal haklarla ilgili mevcut sınırlamaların gözden geçirilmesi ve hak grevine imkân tanıyacak şekilde anayasanın ilgili maddelerinin gözden geçirilmesi ve sendikal hakların 87 ve 98 sayılı ILO Sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartı doğrultusunda yeniden düzenlemesi" hedefine yer vermiş, ayrıca Sosyal Politika bölümünde "grev yasağının kapsamının daraltılması, yüzde on yetki barajının kaldırılması ve

kamu personeline sendikalaşma hakkı" tanınması konularında düzenleme yapılması öngörülmüştür. 2001 UP, sendikal ve sosyal hakları AB uyum sürecinin önemli bir parçası olarak ele almıştır. Ancak 57. hükümet, UP'de yazılanlara rağmen bunların gereğini yerine getirmemiştir. 59. hükümet ise bu taahhütleri UP'den çıkartmıştır. 2003 UP, AB'nin sosyal boyutunu küçümseyen, minimalist, Anglosakson ve neoliberal bir bakış açısını yansıtmaktadır. Yeni UP, AB içinde sosyal politika ve sendikal haklara ilişkin süregelen tartışmada bu hakları minimize etmeyi hedefleyen ve İngiltere ile birlikte Avrupa işveren örgütlerinin başını çektiği kanadın görüşlerine paraleldir.

2003 UP, Siyasi Kriterler bölümünde, önceki UP'nin aksine sendikal-sosyal hak ve özgürlüklere tek kelimeyle bile yer vermemiştir. "Sosyal Politika ve İstihdam bölümünde ise 2001 UP'de yer alan temel hükümler çıkartılmış, büyük ölçüde teknik düzenlemelere yer verilmiştir.

2001 UP'nin hedeflerinin yerine getirilmediğini AB belgeleri de (2003 KOB ve ilerleme raporları) belirtmektedir. 2003 KOB siyasi kriterler bölümünde "özellikle sendikal haklara ilişkin kısıtlamaların" kaldırılması istenmektedir. Sosyal Politika bölümünde ise "...öncelikle sendikal hakların güvence altına alınması, sendikalar üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması" vurgulanmaktadır. Bu açık eleştiri ve talep yeni UP'de karşılanmamıştır. 2003 UP, 2002 İlerleme Raporunun eleştirilerini de karşılamamaktadır. Raporun siyasi kriterler bölümünde "sendikaların örgütlenme özgürlüğü ve grev hakkı konusunda kısıtlamalarla karşı karşıya olduğu" belirtilmekte ve sosyal politika bölümünde de ayrıntılı bir döküme yer verilmektedir. Rapor, grev hakkı ve örgütlenme özgürlüğüne ilişkin sınırlamalara, kamu personelinin sendikalaşmasına ilişkin yasanın ILO ilkelerine aykırılığına, sendikalara uygulanan yüzde 10 barajına ilişkin eleştirilere yer vermektedir. 2001 UP'de taahhüt edilen sendikal ve sosyal hakların AB normları ve ILO sözleşmelerine uyumlu hale getirilmesi hedefinden neden vazgeçilmiştir? İşveren örgütlerinin birinci UP ile ilgili eleştiri ve taleplerinin bu konuda etkili olduğu düşünülebilir. TİSK'in 2001 yılı raporunda 2001 UP ile ilgili şu ifadeler yer almaktadır:

Avrupa Birliği'ne tevdi edilen Ulusal Programın çalışma hayatına ilişkin taahhütleri konusunda ciddi endişeler taşıyoruz. Ulusal Programın yapılacak ilk revizyonunda kısa vadeli gerçekleştirilmesi öngörülen ve siyasi kriterler arasında yer alan hak grevi ve iş güvencesi gibi konular programdan çıkartılmalı, kısa ve orta vadede ele alınması öngörülen konular yeniden değerlendirilmeli ve Türk ekonomisinin rekabet gücünü zayıflatacak hiçbir düzenlemeye yer verilmemelidir.

İşveren örgütlerince yapılan telkinler ile 2003 UP karşılaştırıldığında açıkça görülmektedir ki, 59. hükümet bu telkinleri dikkate almıştır. UP'nin sendikal ve sosyal haklara ilişkin bölümü büyük ölçüde TİSK'in istemleri doğrultusunda revize edilmesine rağmen, TİSK revize edilmiş (2003) UP'nin takviminden de rahatsız olduğunu, sosyal politika uyumu için aceleye gerek olmadığını ve 2004 yılı hedefinin uygun olmadığını belirtmektedir (Pirler, 2003):

> Bu alanla (sosyal politika) uyum çalışmalarının 2004 yılı sonuna kadar sonuçlandırılması zorunluluğu yoktur. Bu iş tam üyelik müzakerelerinin başlamasından ve bazı durumlarda ülkemizin üyeliğinden sonra bile devam edebilecek bir süreçtir. Önümüzde onca zaman varken, iki ayağımızı bir pabuca sokmaya çalışmanın ülkemizdeki sosyal barışı olumsuz etkileyebileceği, zaten düşük olan rekabet gücümüzü daha da düşürebileceği endişelerini taşıyoruz.

TİSK, sosyal politika konusunda uyum ölçütü olarak rekabet edebilirliği esas almakta ve rekabeti olumsuz etkileyebilecek düzenlemelerden –bunlar uyumun gereği olsa da– kaçınılmasını ve bunların ertelenmesini savunmaktadır. TİSK, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin Türkiye'nin rakipleri olduğunu ve bu nedenle bu ülkelerde var olmayan düzenlemeleri AB'ye uyum gerekçesiyle ülkemize getirmenin Türk ekonomisinin rekabet gücünü zayıflatacağını iddia etmektedir (2003).

2008 Ulusal Programı

2008 Ulusal Programında "Sendikal Haklar" başlığı altında şu değerlendirmelere yer verilmiştir: Sosyal diyaloğun güçlendirilmesi, AB'deki ortaklar ile işbirliğinin kolaylaştırılması ve teşvik edilmesi yönündeki çalışmalar sürdürülecektir. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu ile 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifinin yasalaşması sağlanacaktır. AB standartlarına ve ilgili ILO sözleşmelerine uyumlu bir şekilde sendikaların kurulması, grev ve lokavt ile toplu iş sözleşmesi haklarına yönelik tüm sendikal hakların gözetilmesine yönelik çalışmalara devam edilecektir.

Ulusal Programda yürürlükteki AB mevzuatı olarak tanımlanan 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartı gereğince 2821, 2822 ve 4688 sayılı yasalarda işçilerin ve memurların sendikal özgürlüklerini artıracak şekilde değişiklik yapılacağı belirtilmektedir.

İlerleme Raporlarında Sosyal Politika

AB, 1998 yılından bu yana Türkiye ile ilgili ilerleme raporları yayınlamaktadır. Eksik ve yetersiz değerlendirmeler içermelerine (Gülmez, 2003) rağmen ilerleme raporları Türkiye'nin sosyal politika alanındaki uyumsuzluğunu gözler önüne sermektedir. İlerleme raporlarında sosyal politikaya ilişkin konular zaman zaman dağınık ve sistematikten yoksun bir görünüm arz etmekle birlikte temel eleştiriler yıllardır aynı kalmıştır.

İlerleme raporlarında sosyal ve sendikal haklara ilişkin değerlendirmeleri iki başlık altında bulmak mümkündür. Bunlardan birincisi siyasi kriterler bölümünde yer alan "ekonomik, sosyal ve kültürel haklar," ikincisi ise mevzuata uyum bölümünde yer alan "istihdam ve sosyal politika" başlığıdır. KOB'da yer alan sistematik ve yaklaşım, ilerleme raporlarında da yer almaktadır. Sendikal ve sosyal haklar sadece yönergelere uyumla sınırlı ele alınmamış, bir siyasal kriter olarak yer almıştır.

1998'den bu yana yayınlanan ilerleme raporlarında sosyal ve sendikal haklarla ilgili tipik bir ifade varlığını korumaktadır: "Bu alanda [sosyal politika] son derece sınırlı ilerlemeler sağlandı/kayda değer bir ilerleme sağlanmadı." İlerleme raporu sosyal ve sendikal haklar konusunda eksiklerin

altını çizerken atılan adımları da görmezden gelmeyip not etmektedir. Bu bağlamda sosyal politika alanındaki eleştiri ve değerlendirmelerin tek boyutlu olduğunu söylemek mümkün değildir.

Öte yandan ilerleme raporlarının ilgili dönem boyunca ortaya çıkan sorunları da dikkatle izlediğini söylemek mümkündür. Örneğin 2000 yılının Temmuz ayında Çalışma Bakanlığı'nın kimi sendikaların toplu sözleşme yetkilerini yüzde 10'luk işkolu barajını aşamadıkları gerekçesiyle düşürmesi üzerine, 2000 raporu konuyu gündeme getirmiştir. 2002 yılında ise bu kez bir işveren örgütünün, bir işçi sendikasının yetkisine karşı açtığı dava üzerine konu 2002 raporunun üç ayrı bölümünde ele alınmış ve ilgili hükmün kısa vadeli öncelikler arasına alınarak kaldırılması istenmiştir. 1998 yılından bu yana yayınlanan ilerleme raporlarında yer alan sendikal ve sosyal haklarla ve istihdamla ilgili değerlendirmeler Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin sosyal politika manzarasına bakışını düzenli bir biçimde yansıtması açısından oldukça önemlidir. Aşağıda oldukça uzun sayılabilecek bu dönem boyunca AB tarafından yapılan değerlendirmeler özetlenmiştir.

1998 İlerleme Raporu

1998 yılında Komisyon tarafından açıklanan Türkiye ile ilgili ilk ilerleme raporunda sendikal hak ve özgürlüklerin eksikliğinin altı çizilmiştir. Raporun "Siyasi Kriterler" bölümünde "Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar" başlığı altında şu görüşlere yer verilmiştir:

> Grev hakkı çeşitli kısıtlamalara ve karmaşık bir prosedüre tabidir. Memurlar sendika kurma hakkını elde etseler de grev ve toplu pazarlık hakkına sahip değiller. Türkiye son zamanlarda yasal çerçevesini geliştirmeye çalışmasına rağmen özellikle sendikalarla ilgili çok sayıda kısıtlama varlığını sürdürmekte ve sendikalar AB üyesi ülkelerde var olan standartlara eş haklardan yararlanamamaktadırlar. Türkiye tarafından onaylanan çeşitli ILO sözleşmeleri iş hukukunda anlamlı ilerlemeler sağlamadı. Örneğin keyfi işten çıkarmaların önlenmesi ile ilgili olarak. Türkiye'de işsizlik ödeneği yoktur. Kayıt dışı ekonomide çocuk emeği yaygın bir biçimde kullanılmaktadır ve bu nedenle

Türkiye ILO tarafından defalarca eleştirilmiştir. Mart 1997'de çalışmaya başlayan 23 üyeli Ekonomik ve Sosyal Konseyin 10 üyesi hükümet ve yedi üyesi işveren temsilcilerinden oluşmaktadır.

Görüldüğü gibi sosyal ve sendikal haklar siyasi kriterler bağlamında ele alınmakta ve ILO sözleşmelerine gönderme yapılmaktadır. Bu durum, Komisyonun sosyal politika konusunda geniş yorumu tercih ettiğinin açık göstergesidir.

Raporun "İstihdam ve Sosyal İşler" başlığı altında ise sosyal güvenlik sisteminde ve sağlık hizmetlerinde anlamlı iyileştirmelere gereksinim olduğu belirtilmekte, ayrıca yasal kısıtlamalar yüzünden memur sendikaları açısından bir sosyal diyalogun söz konusu olmadığı vurgulanmaktadır. ILO sözleşme ve uygulamalarına atıf yapılması, AB'nin ILO sözleşmelerini ve uygulamalarını bir ölçüt olarak kabul ettiğini göstermesi açısından önemlidir.

1999 İlerleme Raporu

1999 ilerleme raporunun "Siyasi Kriterler" bölümünde "Türkiye demokratik sistemin temel özelliklerine sahip olmakla birlikte, son gelişmeler Türkiye'nin henüz Kopenhag Kriterlerini karşılamadığını göstermektedir" saptaması yer almaktadır. Ekonomik ve sosyal haklarla ilgili olarak ise "bu alanda belirli bir ilerleme sağlanmadı" eleştirisi dikkat çekmektedir. Raporun "İstihdam ve Sosyal İşler" bölümünde ise "Sendikal faaliyetler üzerindeki kısıtlayıcı düzenlemeler varlığını korumaktadır, özellikle memur sendikaları ve serbest ticaret bölgelerindeki kısıtlamalar dikkat çekicidir" eleştirisine yer verilmektedir. Bu bölümde dikkat çeken diğer eleştiriler şunlardır:

> Hükümet ve işverenler tarafından sendika aktivistlerine yönelik kötü muamelelerin devam ettiği bildirilmektedir. Özgür ve gerçek bir sosyal diyalog koşullarının hazırlanması için daha çok ilerlemeye ihtiyaç vardır. Türk mevzuatının sağlık, sosyal güvenlik, iş hukuk ve eşit işlem konularında Birlik müktesebatına uyumu sınırlıdır. Türkiye çocuk işçiliğe karşı ciddi çaba harcamasına karşın, çocuk işçilik varlığını geniş olarak korumaktadır.

2000 İlerleme Raporu

2000 yılında açıklanan ilerleme raporunda "Siyasi Kriterler: Ekonomik ve Sosyal Haklar" başlığı altında "Sendikaların rollerine ve grev hakkına ilişkin zorluklar varlığını korumaktadır" eleştirisine yer verilmiştir.

2000 ilerleme raporunun "İstihdam ve Sosyal Politika" bölümünde ise 1999'daki durumla karşılaştırıldığında sosyal politika ve istihdam alanında hiçbir önemli ilerleme sağlanmadığı eleştirisi yer almaktadır. Kamu sektörü sendikaları ile ilgili kanun tasarısının içerdiği hükümler kamu sektöründe örgütlenme hakkına ciddi sınırlamalar getirmektedir. Bu kısıtlayıcı şartlar başta çalışanların geniş bir kesiminin sendikaya katılım hakkının dışında tutulması, toplu sözleşme kapsamı ve uluslararası kamu görevlileri konfederasyonlarına üyelik hakkı ile ilgilidir. Raporda dile getirilen diğer eleştiriler özetle şunlardır.

> Kamu sektörü dışında da, örgütlenme ve toplu pazarlık hakkı ile ilgili zorluklar hukukta ve uygulamada ayak diremektedir: Toplu iş sözleşmesi grev ve lokavt kanunu, sendikalara toplu pazarlık hakkını kazanmak için sektörel düzeyde işçilerin yüzde 10'unu temsil zorunluluğu getirmektedir.
>
> Serbest bölgelerde sendikal haklar sınırlanmış, çalışma mevzuatının bazı bölümleri askıya alınmış ve toplu pazarlık ve örgütlenme özgürlüğü üzerine sınırlamalar konmuştur.
>
> Çocuk emeği yaygınlığını ve önemli bir endişe kaynağı olmayı sürdürmektedir.
>
> Eşit davranış alanında Birlik mevzuatına dönük ileri/yeni düzenlemeler saptanmamıştır.
>
> Her düzeyde sosyal diyalogla ilgili olarak en son düzenli rapordan bu yana hiçbir önemli ilerleme sağlanmamıştır.

2001 İlerleme Raporu

2001 İlerleme Raporunun "Siyasi Kriterler: Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar" başlıklı bölümünde Anayasa değişikliği paketi ile ekonomik ve sosyal hakları etkileyecek çok sayıda Anayasa hükmünün değiştiril-

diği ve Türk hükümetinin 182 Sayılı ILO Çocuk Hakları Sözleşmesini ve Çocuk Haklarının Uygulanmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesini onayladığı not edilmektedir. Raporda Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası ile memurlara sendikalaşma hakkı gibi temel bazı haklar sağlandığı belirtilmekle birlikte, yeni yasanın, toplu sözleşme ve grev hakkını tanımadığının ve kamu çalışanlarının bir bölümünün sendikal haklardan yararlanmaları engellendiğinin altı çizilmiştir.

Raporun "Sosyal Politika ve İstihdam" bölümünde yine Kamu Görevlileri Sendikaları Yasasının Birlik müktesebatı ve Türkiye'nin onaylamış olduğu ILO Sözleşmeleri ile uyumlu olmadığı ve yasanın örgütlenme, grev ve toplu sözleşme konusunda ciddi kısıtlamalar içerdiği vurgulanmıştır. Raporun bu bölümünde sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin açık eleştiriler yer almaktadır:

> Toplu sözleşmelerin bağıtlanmasında sınırlamalar varlığını sürdürüyor. Bu sınırlamalar toplu pazarlığın ve sosyal diyaloğun boyutlarını ciddi bir biçimde sınırlıyor. Örgütlenme ve toplu pazarlık özgürlüğü ile ilgili zorluklar yasalarda ve uygulamada devam ediyor. Yüzde 10'luk işkolu barajı varlığını korumaktadır.
>
> Ekonomik ve Sosyal Konseyde hükümete belirleyici bir ağırlık tanınmıştır. Bu haliyle Konsey özerk bir üç taraflı sosyal diyalog için uygun bir zemine sahip değildir.
>
> Çocuk emeğinin yaygın kullanımı özellikle devam eden ekonomik kriz boyunca sürmektedir.
>
> Kadın ve erkeler arasında eşit işleme ilişkin daha fazla düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrımcılıkla mücadele konusunda yeni bir gelişme not edilmedi.
>
> İşçi sağlığı ve iş güvenliği alanında Birlik mevzuatından iç hukuka yeni bir aktarım saptanmadı.
>
> Genç işsizlik Türkiye için temel bir tehdit olmaya devam ediyor.

2002 İlerleme Raporu

2002 İlerleme Raporunun sosyal ve sendikal haklarla ilgili ana saptaması "sendikaların örgütlenme özgürlüğü ve grev hakkına ilişkin sınırla-

malarla karşı karşıya oldukları ve son rapordan bu yana (2001) sadece sınırlı ilerlemeler saptandığı" şeklindedir. Bu konuda memurlara grev hakkı tanınmaması ve işçi sendikalarına yüzde 10 işkolu barajı örnek olarak gösterilmektedir. Önceki yıllarla karşılaştırıldığında, 2002 raporunda sosyal haklar bölümünün detaylandığı ve eleştirilerin arttığı görülmektedir. Raporun "Sosyal Politika ve İstihdam" bölümü, Türkiye'nin sosyal politikalarının ve çalışma mevzuatının AB normlarının çok uzağında olduğunu ve son bir yılda son derece sınırlı gelişmeler yaşandığını göstermektedir.

Raporda Türkiye'nin Avrupa Sosyal Şartını imzalarken örgütlenme ve grev hakkına koyduğu çekinceleri kaldırmayıp devam ettirdiği ve gözden geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartını henüz onaylamadığı vurgulanmaktadır. Avrupa Birliği'nin sosyal haklar ve mevzuat konusunda geniş yorumu tercih ettiğini ve Avrupa Konseyi ile ILO sözleşmelerini AB standartlarının ayrılmaz bir parçası olarak gördüğünü belgelemesi itibarıyla bu nokta özellikle önem taşımaktadır.

2002 raporunda, Türk çalışma mevzuatının müktesebata uyumu sürecinin hâlâ çok yetersiz olduğu ve bu alanda katılım ortaklığı önceliklerinin kısmen karşılandığı vurgulanmakta, kadın ve erkeklere eşit davranma ve sosyal diyaloğa ilişkin kimi düzenlemeler dışında önemli bir adım atılmadığı belirtilerek aşağıdaki değerlendirmeler eklenmektedir:

Ekonomik ve Sosyal Konsey hükümetin belirleyici pozisyonu nedeniyle üç taraflı bir sosyal danışma mekanizmasına ulaşamadı. Bu nedenle yapısının değiştirilmesi gerekir.

Türkiye, sendikal hakları eksiksiz tanımak için hızlı adımlar atmalı, sendika kurmaya ve toplu iş sözleşmesi yapmaya yönelik engelleri (yüzde 10 barajı dahil) kaldırmalıdır. Toplu iş sözleşmesinin kapsamı aşırı derecede düşük seviyededir. Ve özel sektör işyerlerinin pek çoğunda sosyal diyalogdan eser yoktur.

Çalışma hayatında son derece zayıf olan denetim mekanizmasının iyileştirilmesi için adım atılmadı. Görev yapan denetim elemanlarının sayısı da çok düşüktür. Çocuk işçi çalıştırılması ciddi bir sorun oluşturuyor. Verilere göre Türkiye'de halen çeşitli sektörlerde 893 bin çocuk işçi çalıştırılıyor. Engellilerin durumunun iyileştirilmesi için daha fazla çaba harcanması gereklidir.

2003 İlerleme Raporu

2003 İlerleme Raporu, örgütlenme, toplu pazarlık ve grev hakkına ilişkin Avrupa Sosyal Şartı hükümlerinin kabulüne ilişkin hiçbir ilerleme sağlanmadığını vurgulamaktadır. Raporda geçen yıl olduğu gibi genel olarak toplu sözleşme ve grev hakkına ilişkin sınırlamalar ve özel olarak da kamu çalışanlarına yönelik sendikalaşma engelleri, toplu sözleşme hakkının yokluğu ve grev yasağı eleştirilmekte, yine 2002'de not edildiği gibi Türkiye'nin eksiksiz sendikal haklar yönünde ilerlemesi gereğinin altı çizilmektedir.

Rapora göre toplu sözleşme kapsamındaki işgücü Türkiye'de aşırı derecede düşük, yüzde 15 civarındadır. Bu oranın OECD ülkelerinde yüzde 70'lere yakın olduğu, pek çok AB ülkesinde yüzde 80-90 arası olduğu düşünülecek olursa ülkemizde sendikal ve sosyal hakların durumu daha iyi anlaşılabilir. Raporun "Siyasi Kriterler" bölümünde sendikal haklarla ilgili aşağıdaki eleştiriler yer almaktadır:

> Sendikalara ilişkin olarak, Avrupa Sosyal Şartının 5'inci maddesinin (örgütlenme hakkı) ve 6'ncı maddesinin (grev hakkı dahil olmak üzere toplu pazarlık hakkı) kabul edilmesi konusunda ilerleme sağlanmamıştır.
>
> Kamu kesimine ilişkin olarak, örgütlenme hakkı konusunda önemli kısıtlamaları içeren ve grev ve toplu pazarlık haklarını dışlayan Kamu Personeli Sendikaları Yasası yürürlüğe girdi. Türkiye, 1996 tarihli Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartını imzalamamıştır.
>
> Yeni İş Kanunu, iş ilişkisinde ırk, etnik köken, din ve ideolojik sebepler yanında, cinsiyete dayalı olarak da ayrım yapılmaksızın eşit davranma ilkesini benimsemektedir. Bununla birlikte, mevzuat, istihdamda ayrımcılığın etkili bir şekilde önlenmesini henüz teminat altına almamaktadır.
>
> Türkiye, Avrupa Sosyal Şartının özürlülerin haklarına ilişkin 15'inci maddesini henüz kabul etmemiştir.

Raporun saptadığı bir diğer gerçek ise özellikle özel sektörde "sosyal diyalog" yokluğudur. Rapora göre, tarafların birbirlerini birer sosyal olgu olarak tanımaları ve özellikle çalışanların örgütlü varlığının tanınması anlamına gelen sosyal diyalog özel sektör işletmelerinin pek çoğunda söz konusu değildir ve özgür ve gerçek bir sosyal güvenlik için daha yapılması gereken çok şey vardır. Raporda, sosyal diyaloğun sadece özel sektör açısından değil devlet açısından da sorunlu olduğu vurgulanmakta, üç taraflı sosyal diyalog için kurulan Ekonomik ve Sosyal Konsey'n yapısal yetersizliklerinden söz edilmekte, özellikle hükümetin kuruldaki ezici çoğunluğu nedeniyle ESK'nin önemsiz hale geldiği belirtilmektedir.

2004 İlerleme Raporu

2004 İlerleme Raporu sendikal hakları açıkça insan hakları ve temel özgürlükleri kapsamında ele almış ve bu hakların ILO standartları ile Avrupa Sosyal Şartına uygun olması gerektiğini vurgulamıştır. Altı ayrı yerde ILO standartlarına atıf yapan ve Türkiye'nin ILO standartlarını karşılamaktan uzak olduğunu, toplu sözleşme ve grev hakkına ilişkin sınırlamaların sürdüğünü vurgulayan rapor, tereddütsüz bir biçimde Türkiye'nin önüne sendikal hak ve özgürlüklerle ilgili tamamlanması gereken siyasi ölçütler koymuştur.

2004 İlerleme Raporunun siyasi kriterler başlığında yer alan ve sendikalaşma, toplu sözleşme, grev ve sosyal diyalog gibi konuları içeren değerlendirmeler aşağıda yer almaktadır. Bu saptamalar Türkiye'nin sendikal haklardaki uyumsuzluğunu açıkça ortaya koymaktadır:

> Sendikal haklarla ilgili olarak, örgütlenme hakkı ve grev hakkını da içeren toplu pazarlık hakkı üzerinde ciddi sınırlamalar varlığı korumaktadır.
>
> Grevlerin ve gösterilerin ertelenmesi ya da iptali gibi sendikal hakları kısıtlayıcı çok sayıda uygulama vardır. Özellikle lastik ve cam sektörlerindeki grev ertelemeleri bunun örnekleridir.
>
> Türkiye hâlâ ILO standartlarını karşılamaktan uzaktır.
>
> Genel olarak bütün düzeylerde sosyal diyaloğun güçlendirilmesine ve sosyal işbirliği kültürünün geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Türkiye Avrupa Sosyal Şartının örgütlenme hakkı ile ilgili 5. maddesini ve grev hakkını da içeren toplu pazarlık hakkıyla ilgili 6. maddesini henüz onaylamamıştır.

Kamu görevlileri sendikaları yasası kamu çalışanlarının bir bölümünün sendikalaşmasını engelliyor ve grev ve toplu pazarlık hakkını içermiyor. Yasada sendika üyelik işlemlerini basitleştirmek amacıyla yapılan son değişiklikler bu hak kısıtlamalarını gidermemiştir.

Özel sektörde sendikalaşma prosedürü elverişsiz ve pahalıdır.

Sendikalar yetki alabilmek için işyeri düzeyinde yüzde 50 ve işkolu düzeyinde yüzde 10 barajını aşmak zorundadır.

Raporun AB müktesebatına uyum bölümünün 13 numaralı "Sosyal Politika ve İstihdam" başlığı altında da sosyal ve sendikal haklarla ilgili gelişmelere ve eksikliklere de geniş yer verilmiştir. Bu bölümde yer alan saptamalar genel siyasi kriterlerin karşılanması ötesinde uygulamaya ilişkin ayrıntıları içermekte, sosyal politikaya ilişkin pek çok uygulama ve uyum sorununa değinilmektedir.

Sendikal Haklar: Sendikal hakların acilen eksiksiz tanınması gerektiğini vurgulayan rapor, kısıtlayıcı işkolu ve işyeri barajlarının, kamu çalışanlarına yönelik grev ve toplu sözleşme hakkı ile sendikalara katılımı sınırlayan düzenlemelerin kaldırılması gerektiğini belirtmektedir.

Rapor önceki yıllarda olduğu gibi, toplu iş sözleşmesi kapsamındaki işgücünün son derece düşük olduğunu vurgulamakta, Türkiye'nin hâlâ gözden geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartını (1996) onaylamadığına dikkat çekmektedir.

"Müktesebata Uyum" başlığında Avrupa Sosyal Şartına (1996) yapılan vurgu özellikle önemlidir; çünkü bu vurgu sendikal hak ve özgürlüklerin görüşme sürecinin bir parçası olacağını göstermektedir. Bu vurguyu anayasanın 90. maddesinde yapılan ve uluslararası insan hakları sözleşmelerini iç hukuktan üstün tutup bu sözleşmelere aykırı kanun hükümlerini geçersiz sayan düzenlemelerle birlikte ele aldığımızda, işçi hak ve özgürlüklerini genişletme konusunda önemli olanaklar ortaya çıkmaktadır. Raporda diğer sosyal politika sorunlarına ilişkin yapılan saptamalar ise şunlardır:

İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği: Rapor AB müktesebatına uyum açısından özellikle işçi sağlığı ve iş güvenliği alanında önemli adımlar atıldığını ve iş yasasının yürürlüğe girmesinin ardından çeşitli uygulama yönetmelikleri çıkarıldığı belirtmektedir. Türkiye'nin en çok uyum sağladığı alan olarak işçi sağlığı ve iş güvenliği gösterilmektedir. (Kuşkusuz, bu alanda da uygulama sorunları büyük ölçüde devam etmektedir. Uyum henüz kâğıt üzerindedir.) Rapor, uygulama için 637 iş müfettişinin kapasitesinin güçlendirilmesini ve sosyal tarafların uygulamaya katılmasını önermektedir.

Bireysel İş Hukuku: Türkiye'nin toplu işten çıkarmalar, işyerinin devri, işçinin istihdam koşulları hakkında bilgilendirilmesi ve iflas durumunda korunması konusunda bazı yönergelerin iç hukuka aktarılması konusunda eksikliklerini gidermesi gerektiği vurgulanmaktadır.

Rapor 50'den az işçi çalıştırılan tarım işletmelerinin iş yasası kapsamı dışında bırakılmasını eleştirmekte ve bunun AB müktesebatıyla uyumsuz olduğunu vurgulamaktadır. Sektörel çalışma süresi yönergeleri ile Avrupa Çalışma Konseylerinin kurulmasına ilişkin yönergenin henüz iç hukuka aktarılmadığının altı çizilmektedir.

Kadın-Erkek Eşitliği: Kadın-erkek eşitliği ile ilgili olarak, Anayasa değişikliği ve yeni iş yasası ile bazı ilerlemeler sağlandığı, ancak özellikle ebeveyn izni, eşit ücret, istihdama erişim ve ispat yükümlülüğü gibi alanlarda daha fazla adım atılması ve kadın-erkek eşitliğinin ekonomik ve sosyal yaşamda sağlanması için ilgili mevzuatın etkin bir biçimde uygulanması gereğine vurgu yapılmaktadır.

Sosyal Diyalog: Özel sektörde sosyal diyaloğun olmadığını vurgulayan rapor, iki taraflı sosyal diyaloğun özel sektörde güçlendirilmesinin öneminin altını çizmekte ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'e hükümetin baskın pozisyonunun azaltılması gereğine işaret etmektedir.

2005 İlerleme Raporu

2005 İlerleme Raporu da önceki ilerleme raporları gibi sendikal hakları ILO standartları temelinde ele almakta ve bu konuda siyasi kriterler bölümünde kapsamlı değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Raporun sendikal haklarla ilgili temel saptaması şöyledir: "Sendikalaşma hakkı, toplu pazarlık hakkı ve grev hakkı üzerinde ciddi kısıtlamalar varlığını sürdürüyor. Türkiye hâlâ ILO standartlarını karşılamada yetersizdir." Rapor, ILO'nun yaklaşımına paralel olarak geçmiş yıllarda da eleştirdiği sendikal barajlar konusunu yeniden gündeme getirmekte ve sendikaların toplu iş sözleşmesi bağıtlaması için zorunlu olan işletme düzeyinde işçilerin en az yüzde 50+1'ini, işkolu düzeyinde ise en az yüzde 10'unu temsil etme koşulunu eleştirmektedir. AB, sendika üyeliği için zorunlu olan noter koşulunun kaldırılmasını talep etmektedir. Rapor, kamu görevlilerinin önemli bir kısmının sendikalara katılımının yasak olduğunu, tamamının ise grev ve toplu pazarlık hakkından yoksun olduğunu saptamakta, sendikal faaliyetleri nedeniyle işçilerin işten atıldığına ve kamu görevlilerinin sürüldüğüne işaret etmektedir.

Türk-İş tarafından hazırlanan ve Eylül 2005'te Avrupa Komisyonu'na sunulan bir raporda 2004 yılında 11.968 işçinin sendikalaşma nedeniyle işten atıldığı belirtilmiştir. Sendikal nedenle işten atılmalar Türkiye'de sendikalaşmanın önündeki en önemli engel olarak durmaktadır.

Türkiye'nin ILO standartlarının gereklerini yerine getirme konusunda yetersiz kaldığını belirten rapor, Türkiye'nin 87 ve 98 sayılı ILO sözleşmelerini onaylamış olmasına rağmen iç hukukunda bu yönde gerekli düzenlemeleri yapmamasını eleştirmektedir. Raporun bir diğer eleştiri konusu, Avrupa Sosyal Şartının sendikalaşma hakkıyla ilgili 5. ve toplu pazarlık ve grev hakkıyla ilgili 6. maddesine konan çekincenin kaldırılmamış olmasıdır; AB bu eleştiriyi yıllardır yapmaktadır. Rapor ayrıca gözden geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının halen onaylanmamış olmasını da eleştirmektedir. Bilindiği gibi, AKP hükümeti 5. ve 6. maddelerdeki çekinceleri koruyarak Gözden Geçirilmiş Sosyal Şartın onay sürecini başlatmıştır, ancak Sosyal Şart 10 aydır meclis komisyonunda beklemektedir.

Raporda bu yıl yer alan yeni eleştirilerden biri de gazetecilere ilişkindir. Gazetecilerin sendikalaşma çabalarında hâlâ zorluklarla karşılaştıkları saptamasına yer verilmektedir. İlerleme Raporu, yasal sınırlamaların bir sonucu olarak, işletmelerde sınırlı sayıda toplu sözleşme imzalandığını ve bunun sonucunda çalışanların çok büyük bir bölümünün toplu iş söz-

leşmeleri tarafından korunmadığını tespit etmektedir. Hükümetin teşmil mekanizması konusunda gönülsüz davranması sonucunda bu konuda ilerleme sağlanamamaktadır. Örneğin TGS'nin yaklaşık bir yıl önce yaptığı teşmil başvurusu, hükümet tarafından halen karara bağlanmamıştır. Rapor, son olarak özel sektör işletmelerinin çoğunda sosyal diyaloğun ya sınırlı düzeyde olduğunu ya da hiç olmadığını vurgulamaktadır.

2006 İlerleme Raporu

AB'nin 2006 İlerleme Raporunda sosyal ve sendikal haklara ilişkin ayrıntılı eleştirilere yer verilmiş. ILO sözleşmeleri ve Avrupa Sosyal Şartına atıf yapılmıştır. Raporda sendikal haklar bağlamında herhangi bir ilerleme kaydedilmediği vurgulanarak şu görüşlere yer verilmiştir:

Hükümet bu alanda halen yürürlükte olan iki yasayı değiştirmeye yönelik iki mevzuat teklifini sosyal ortaklara sunmuştur. Ancak, bu konuda başka ilerleme kaydedilmemiş ve hükümet tarafından resmi bir yasama girişiminde bulunulmamıştır.

Genel olarak, örgütlenme hakkı ve grev hakkı da dahil olmak üzere toplu sözleşme hakkıyla ilgili önemli kısıtlamalar hâlâ devam etmektedir. Toplu sözleşme imzalanabilmesi için şirket ve sektörler düzeyinde uygulanan eşikler ile sendikalara üye olmaya ilişkin karmaşık işlemler hâlâ yürürlüktedir. Gazetecilerin sendikalaşma ve toplu sözleşme konularında karşılaştıkları zorluklar sürmektedir.

Türkiye, özellikle 87 ve 98 sayılı sözleşmeler bağlamında ILO standartlarının hâlâ gerisindedir. Türkiye, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartını Eylül 2006'da onaylamış, ancak 5. (örgütlenme hakkı) ve 6. (grev hakkı da dahil olmak üzere toplu sözleşme hakkı) maddeler üzerindeki çekincelerini sürdürmüştür.

Sendikal haklar henüz tamamıyla tesis edilmemiştir. Sosyal diyalog zayıftır; Ekonomik ve Sosyal Konseyin performansının iyileştirilmesi gerekmektedir.

İş hukuku alanında ilerleme kaydedilmemiştir. Bazı yönergelerin Türk mevzuatına aktarımında halen eksiklikler mevcuttur. Bunlara İş Yasasının uygulama kapsamının sınırlı olması da dahildir. Türkiye, Uluslararası

Çalışma Örgütü'nün (ILO) desteğiyle çocuk işçiliğinin azaltılmasına yönelik gayretlerini sürdürmelidir.

2007 İlerleme Raporu

2007 raporunda önceki yıllara paralel değerlendirmelere yer verilmektedir. Rapora göre sendikal hakların tam olarak uygulanmasında kısıtlamalar devam etmektedir. Türkiye'nin, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmelerini, özellikle örgütlenme hakkı, grev hakkı ve toplu pazarlık hakkına ilişkin olanları, tam olarak uygulamadığı ve gözden geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının örgütlenme ve toplu pazarlıkla ilgili 5 ve 6. maddelerine çekincelerinin devam ettiği vurgulanmaktadır.

Raporun genel değerlendirmesi, çalışma hakları ve sendikalar konusunda çok az ilerleme kaydedildiği yönündedir. AB, Türkiye'nin, başta örgütlenme hakkı, grev hakkı ve toplu pazarlık hakkına ilişkin olanlar olmak üzere AB yönergeleri ve ilgili ILO Sözleşmeleri ışığında sendikal hakları tam olarak güvenceye alan mevzuatı kabul etmesi gerektiğini belirtmektedir.

Önceki raporlara benzer biçimde sosyal diyalogun yetersizliğinin altı çizilmektedir: "İki taraflı sosyal diyalog alanında bazı sektörlerde bir miktar ilerleme kaydedilmiştir, ancak, genel olarak sosyal diyalog zayıf ve üçlü sosyal diyalog mekanizmaları, özellikle Ekonomik ve Sosyal Konsey, etkisiz kalmaya devam etmektedir. Ayrıca Türkiye, üçlü seviye dahil olmak üzere sosyal diyalog mekanizmalarını güçlendirmelidir. Sosyal diyalog alanında sınırlı bir ilerleme kaydedilmiştir."

Toplu sözleşme kapsamındaki işçilerin sayısının düşüklüğü ve düşmeye devam etmesi raporun altını çizdiği bir başka husustur. İş hukuku alanında ilerleme kaydedilmediği vurgulanarak bazı yönergelerin Türk mevzuatına aktarımında halen eksiklikler olması ve İş Yasası'nın uygulama kapsamının sınırlı olması da eleştirilmektedir.

2008 İlerleme Raporu

İşçi hakları ve sendikal haklar konusunda, Sendikalar, Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunlarında öngörülen değişiklikler konusunda kayda değer bir ilerleme sağlanamadığı belirtilmektedir:

Türkiye, başta örgütlenme, grev ve toplu iş sözleşmesi hakları olmak üzere, sendikal haklara, AB standartlarına ve ilgili Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sözleşmelerine, uygun olarak riayet edilmesini sağlamalıdır. Bu, Katılım Ortaklığının bir önceliğidir. Mevcut sendikal hakların uygulamalarına getirilen kısıtlamalar ve sendika üyeliği nedeniyle işten çıkarmalar hususunda raporlar mevcuttur. Üçlü düzeyde dahil olmak üzere, sosyal diyalog mekanizmaları zayıftır.

2008 raporu da sosyal diyalog konusuna özel bir yer vermektedir. Rapora göre, sosyal diyalog alanında, sınırlı ilerleme olmuştur. Üçlü sosyal diyalog toplantılarının daha sık düzenlendiği, ancak Ekonomik ve Sosyal Konseyin düzenli toplanamadığı belirtilmektedir. Belirli sektörlerde, ikili sosyal diyaloğa ilişkin bir miktar ilerleme olmuştur; ancak Özerk ve ikili sosyal diyalog yapılarının her düzeyde kurulması hala sağlanmamıştır. Toplu sözleşme kapsamındaki işçilerin sayısı hâlâ düşüktür. Sendikal haklar Türkiye'de bütünüyle tesis edilmemiştir. Mevcut Sendika, Toplu Sözleşme, Grev ve Lokavt Kanunlarını ILO ve AB standartlarıyla uyumlaştırmaya yönelik taslak mevzuat henüz kabul edilmemiştir.

İş hukuku alanında ilerleme kaydedilmediği saptaması bu raporda da tekrarlanmaktadır. Raporda ayrıca, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ve bağlı kuruluşlarının idari kapasitelerinin henüz yeterince gelişmediği saptamasına da yer verilmektedir. Rapor, polis'in 1 Mayıs'ta İstanbul Taksim Meydanı'nda gösteri yapma yasağına uymayan gösterici ve sendika temsilcilerine karşı orantısız güç kullandığının da altını çizmektedir.

2009 İlerleme Raporu

2009 ilerleme raporunda sendikaların gösteri hakları konusu da yer almaktadır. Sendikaların, toplu gösteri düzenleme haklarını kullanma konusunda engellerle karşılaşmaya devam ettiği ve polis müdahalesinin her zaman kamu düzenine gerçek bir tehdidin görüldüğü durumlarla sınırlı kalmadığı belirtilmektedir. Raporda 1 Mayıs'ın 'Emek ve Dayanışma Günü' ve resmi tatil olarak eski durumuna getirilmesi ve İstanbul'da Taksim Meydanı'nda gösteri yapılmasına (küçük gruplar halinde) izin verilmesi kararı

sembolik iki adım olarak not edilmiştir. Sendikalarla ilgili mevzuatın iyileştirilmesi çabalarının verimli olmadığı, sendikal haklarla ilgili anayasal hükümler de dahil olmak üzere, mevcut yasal çerçevenin, özellikle örgütlenme hakkı, grev hakkı ve toplu sözleşme yapma hakkı ile ilgili AB standartları ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Sözleşmeleri ile uyumlu olmadığı vurgulanmaktadır. Raporda, sendikal hakların uygulanmasına ilişkin kısıtlamalar ve sendikalara üyelikten ötürü işten çıkarmalar olduğu belirtilmektedir. Önceki raporlarda yer alan sosyal diyalogun zayıflığı ve toplu iş sözleşmelerinden faydalanan işçilerin oranının düşüklüğü 2009 raporunda da vurgulanmaktadır.

Raporda Kamu Emekçileri Sendikaları Konfederasyonu (KESK) üyelerinin, terörle mücadele operasyonu kapsamında tutuklanmaları bir diğer eleştiri konusudur. Raporda yer alan diğer eleştiri ve saptamalar şunlardır:

> Sosyal diyalog konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. 1 Mayıs'ın, 28 yıl aradan sonra "Emek ve Dayanışma günü" adıyla yeniden kabul edilmesi cesaretlendirici bir gelişmedir. Sendikalar mevzuatına ilişkin reform birkaç yıldır beklemektedir. Türkiye'de sendikal haklar henüz tam olarak tesis edilmemiştir. Mevcut yasal çerçeve, gerek kamu sektörü gerek özel sektör için, özellikle örgütlenme hakkı, grev ve toplu sözleşme hakkı bakımından AB standartları ve ILO sözleşmeleri ile uyumlu değildir. ILO Uzmanlar Komitesi Türkiye'yi bu reformları yapmaya davet etmiş ve iki taraflı üst düzey özel bir heyet oluşturarak hükümete destek vermeyi önermiştir. Sektörler arası, sektörel ve işletme düzeyinde sosyal diyalog genellikle zayıf kalmaktadır. Toplu sözleşmelerden yararlanan işçi oranı genel olarak düşüktür. Üçlü sosyal diyalog kanallarının, özellikle Ekonomik ve Sosyal Konseyin güçlendirilmesi gerekmektedir. Sosyal diyalog konusunda Türkiye henüz yeteri kadar hazırlıklı değildir.

İş hukuku konusundaki AB müktesebatının iç hukuka aktarılması bakımından ilerleme kaydedilmediği ve bir dizi AB iş hukuku yönergesinin iç hukuka aktarılması gerektiği vurgulanmaktadır. Çalışma ve Sosyal Gü-

venlik Bakanlığının ve bağlı kuruluşlarının idari kapasitelerinin yetersizliği 2099 raporunda da tekrarlanmıştır.

2010 İlerleme Raporu

Raporda 2010 anayasa değişiklikleri önemli bir yer tutmaktadır. Anayasal değişikliklerle, kamu görevlileri ve diğer kamu çalışanlarına toplu sözleşme hakkı tanındığı ve kamu görevlilerine ilişkin disiplin kararlarının yargı denetimine tabi tutulduğu belirtilmektedir. Raporda, siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, iş yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler üzerindeki yasakların kaldırıldığı belirtilmektedir. Ancak aşağıda ele alındığı gibi bu değerlendirme oldukça iyimser olup, bu yasakların kalkmasıyla söz konusu grev ve eylem türleri hak olarak tanınmış değildir.

Raporda Ekonomik ve Sosyal Konseyin anayasal bir temel kazandığının altı çizilmektedir. 1 Mayıs kutlama yürüyüşlerinin barışçıl şekilde gerçekleştirilmesi ve Taksim Meydanı'nın, İşçi Bayramı gösterilerinde 34 kişinin öldüğü ve birçok kişinin yaralandığı 1977'den beri ilk kez kutlamalar için açılması olumlu gelişmeler olarak vurgulanmaktadır.

Bununla birlikte, sendikal hakların halen AB standartlarıyla ve ILO Sözleşmeleriyle uyumlu olmadığının altı çizilmiştir. Öte yandan, anayasa değişikliklerinin kamu hizmetindeki sendikal hakları genişletmediği ve anayasa değişikliğinin kamu çalışanları için grev hakkını getirmediği; AB standartları ve ILO Sözleşmeleriyle uyumsuz kısıtlayıcı yasal hükümlerin varlığını sürdürdüğü belirtilmektedir. Rapora göre, anayasanın işçi, memur ve diğer kamu görevlilerinin toplu pazarlık ve toplu eylem hakları bakımından atıfta bulunduğu hukuki çerçeve kısıtlı olup, bu hukuki çerçevenin AB standartları ve ILO sözleşmeleri ile uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Sendikal hakların AB standartları ve ILO sözleşmeleri ile uyumlu biçimde tam olarak sağlanmasını amaçlayan sendikal haklarla ilgili mevzuata ilişkin kapsamlı bir reform çalışmasının hâlâ bekletilmesi diğer bir eleştiri konusu olarak öne çıkmaktadır.

Raporda ayrıca, TEKEL işçileri tarafından yapılan eylemin, özelleştirme sonrası devlet tarafından geçici süre istihdam edilecek olan işçilerin hakları konusundaki kaygıları artırdığı belirtilmiştir.

Rapor, hükümetin sosyal diyalog konusundaki tutumunu da eleştirmektedir. Sosyal taraflar ve hükümet arasındaki uzlaşı eksikliğinin yeni mevzuatın benimsenmesi önünde bir engel teşkil ettiği belirtilmektedir: "Hükümet, özel sektördeki sendikal haklara ilişkin, sosyal tarafların desteğini alamayan, yeni bir kanun taslağında, sendika kurma özgürlüğü ve işyerinde toplu pazarlık hakkı gibi bazı kilit konuları ele alma girişiminde bulunmuştur. Toplu iş sözleşmelerinin kapsamına giren işçi sayısı oldukça düşüktür. Temel sosyal diyalog mekanizmalarının (Üçlü Danışma Kurulu, Ekonomik ve Sosyal Konsey) çalışmalarının ve sosyal ortakların kapasitesinin daha fazla güçlendirilmesi gerekmektedir."

2011 İlerleme Raporu

2011 raporu, raporlarda yıllardır tekrarlanan "işçi hakları ve sendikal haklar konusunda, mevcut hukuki çerçeve AB standartları ve ILO sözleşmeleri ile uyumlu değildir" saptamasına yer vermektedir. Özel sektörde çalışan işçilerin ve kamu görevlilerinin örgütlenme, toplu sözleşme görüşmelerinde bulunma ve grev hakları önündeki başlıca engellerin devam ettiğini vurgulayan rapor, işçi hakları üzerindeki bazı kısıtlamaları kaldıran anayasa değişikliklerinin uygulanması için henüz mevzuat çıkarılmamasını eleştirmektedir. İşyerinde örgütlenme hakkı ve toplu sözleşme yapma barajının yüksek olması gibi bazı kilit meselelerde sosyal taraflar arasındaki anlaşmazlığın da etkisiyle sendika mevzuatının değiştirilmediği belirtilmektedir.

Sosyal diyalog mekanizmaları rapor dönemi boyunca etkili bir biçimde kullanılmadığı, Eylül 2010 referandumu sonrasında anayasal bir kurum statüsü kazanan Ekonomik ve Sosyal Konsey henüz toplanmadığı ve sosyal tarafların, istihdam ve sosyal alanlarında politika ve mevzuat oluşturma sürecine katılmalarının geliştirilmesi gerektiği aktarılmaktadır.

Rapora göre, işçi haklarının uygulanması ile ilgili sorunlar sürmüştür: "Sendika üyeliği ve sendikal faaliyetlerden dolayı işçilerin işten atılması ile ilgili bazı vakalar bildirilmiştir. Bu vakalar mahkemelerce etkin bir şekilde ele alınmamıştır. Örgütlenme hakkı, öğrenciler, emekliler, çiftçiler ve sendikaları hakkında kapatma davası açılmış olan yargı mensupları gibi gruplara hâlâ tanınmamaktadır. Sendika gösterileri, ilgili makamlar tara-

fından sıklıkla olumsuz algılanmış ve kısıtlamalara ve aşırı güç kullanımına tabi tutulmuştur."

İş hukuku konusunda, AB müktesebatının iç hukuka aktarılmasına ilişkin ilerleme kaydedilmediği ve özellikle küçük işletmelerde ve tarım sektöründe kayıt dışı istihdamın yaygın olmasının, İş Kanununun etkili biçimde uygulanmasını engellediği belirtilmektedir. Raporda yer verilen diğer gelişmeler şu şekildedir:

> Sosyal diyalog alanında sınırlı ilerlemeler kaydedilmiştir. Kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan sözleşmeli personelin, sendika kurma veya sendikal faaliyetlere katılmasına ilişkin yasak kaldırılmıştır. Ancak, bu personelin grev yapmalarına ilişkin yasak devam etmektedir. Bir başbakanlık genelgesi ile, memur sendikalarının, kamu çalışanlarının sosyal hakları ve disiplin konularını ele alan kurullara katılımına izin, işçilerin haklarına ilişkin Anayasa değişiklikleri, ilgili sendika mevzuatında gerekli değişiklikler yapılmadığı için uygulamaya geçirilememiştir. Sosyal taraflar, işyeri düzeyinde örgütlenme hakkı ve toplu pazarlık barajı gibi kilit konularda mutabakata varamamışlardır. Ekonomik ve Sosyal Konsey, rapor dönemi süresince toplanmamıştır. Sosyal tarafların kapasitesinin geliştirilmesi gerekmektedir. Toplu pazarlığın dar kapsamı genişletilmemiştir.
>
> Sosyal politika ve istihdam konularında sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. AB müktesebatının iç hukuka etkin bir biçimde aktarılması ve uygulanması için idari kapasite, bazı iyileşme belirtileri göstermiştir. Ancak, AB müktesebatına uyum hâlâ çok ileri düzeyde değildir. Sendikal haklara ilişkin Anayasa değişiklikleri, sendikal hakların AB standartlarına ve ILO sözleşmelerine uygun biçimde tam olarak verilmesini amaçlayan mevzuat değişiklikleriyle sonuçlanmamıştır.
>
> Büyük ölçekte kayıt dışı istihdamın azaltılması ve kadınların istihdam oranlarının artırılması için daha fazla çaba sarf edilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. İş Kanununun kapsamı sınırlı olmaya devam etmektedir. İş sağlığı ve güvenliği mevzuatının uygulanmasının hızlandırılması gerekmektedir. Özellikle kırsal kesim nüfusu

ve çocuklar arasında yoksulluk riski çok yüksek olmaya devam etmektedir.

2012 İlerleme Raporu

2012 ilerleme raporunda Kamu Görevlileri Sendikaları Yasası 4688'de yapılan değişikliklere yer verilmiştir. Kamu görevlilerinin toplu sözleşme yapmasına ilişkin mevzuatın değiştirilerek kamu sektöründeki toplu sözleşme uygulamasına imkân tanındığı, ancak yeni mevzuatın, özellikle kamu çalışanları için grev hakkı, toplu sözleşme ve uyuşmazlıkların çözümünün yanı sıra, geniş kamu çalışanı kategorilerinin sendika oluşturma ve sendikalara katılmasına ilişkin kısıtlamalar bakımından AB müktesebatıyla ve ILO sözleşmeleriyle tam uyumlu olmadığı saptamaları yer almaktadır. Mayıs ayında yapılan değişiklikle havacılık sektöründeki grevlerin yasaklanmasının Türkiye'nin çalışma mevzuatını, AB ve ILO standartlarından daha da uzaklaştırdığı görüşüne yer verilmektedir.

Rapor, çalışanların mevzuatta tanınan sınırlı haklardan her zaman yararlanamadıkları ve sendika üyeliği nedeniyle işçilerin işten çıkarılması vakaları yaşandığı tespitine yer verilmiştir. Sendikaların içişlerine yönelik devlet müdahalesinin devam ettiğini vurgulayan rapor, sendikaların iş yavaşlatmasının ve gösteri yapmasının düzenli olarak kısıtlandığı ve bazı durumlarda güvenlik güçlerinin güç kullanmasıyla engellendiği ve sendikalar tarafından yapılan toplu eylemlerin birçok kısıtlamaya maruz kaldığını belirtmektedir.

İşçi hakları ve sendikal haklar alanında sınırlı ilerleme kaydedildiği belirtilen raporda, kamu görevlilerinin sendikal haklarına ilişkin mevzuatın değiştirildiği, ancak hâlâ AB ve ILO standartlarıyla uyumlu olmadığı değerlendirmesi yapılmaktadır. Raporda yer alan diğer saptamalar şöyledir:

> Sosyal diyalog konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Kamu sektöründe ilk defa toplu sözleşme imkânı veren kamu görevlileri sendikalarına ilişkin yeni kanun, Nisan 2012'de kabul edilmiştir. Kamu görevlileri sendikaları konfederasyonunun sert eleştirilerine rağmen, nihai karar zorunlu hakem tarafından alınmıştır. Kanun,

AB ve ILO standartlarını karşılama hususunda yetersiz kalmaktadır.

Özel sektörü düzenlemeye yönelik Toplu İş İlişkileri Kanun Tasarısı, hâlâ TBMM onayını beklemektedir. Toplu sözleşme yapma barajının yüksek olması, toplu sözleşme yapma imkânını önemli ölçüde kısıtlamaya devam etmektedir ve bu durum, toplu sözleşme hakkının tam olarak uygulanmasına engel olmaktadır.

Türkiye, grev hakkını aşırı derecede kısıtlamaktadır. Hükümet, Mayıs 2012'de sivil havacılık sektöründe çalışanları da grev hakkından mahrum bırakan kanunu kabul etmiştir. Söz konusu temel haklarını kaybetmelerini protesto eden 300'den fazla havacılık çalışanı, bu protestonun ardından işten çıkarılmıştır. Çalışanların söz konusu haktan mahrum edildiği sektörlerin sayısının artması, Türkiye'yi AB ve ILO standartları doğrultusunda sendikal haklara tam anlamıyla riayet etmekten bir adım daha uzaklaştırmaktadır. Türkiye'de, mesleki kategorilerde veya belirli sektörlerde sendika kurma veya sendikaya katılma hakkı da aşırı derecede kısıtlanmaktadır; Milli Savunma Bakanlığında çalışan sivil memurlar bu duruma örnek teşkil etmektedir.

Sendikal hakların uygulanmasındaki kısıtlayıcı yasal hükümler ve zorluklar nedeniyle, sendikalaşma düzeyi ve toplu sözleşme kapsamı oldukça düşük kalmaya devam etmektedir; kayıtlı işçilerin yüzde 8'inin bu kapsamda yer aldığı tahmin edilmektedir. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Konseyi, 2009 yılından bu yana toplanmamıştır.

2013 İlerleme Raporu

Raporda sendikal hak ve özgürlüklere ilişkin kapsamlı eleştiriler yer aldı. Rapor 6356 sayılı yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununa yönelik önemli tespit ve eleştirilere yer verdi. Rapor özel sektörde sendikalar ve toplu sözleşmeye ilişkin yeni bir kanun (6536) kabul edildiğini ve bu kanunla sendikaların kurulması ve iç işleyişlerine ilişkin bazı engelleri kaldırdığını belirtikten sonra, "ancak başta tüm düzeylerde toplu sözleşme yapma hakkı ve grev dahil eylem yapma hakkına ilişkin olmak üzere, önemli kısıtlamalar devam etmektedir" değerlendirmesini yapmaktadır. Rapora

göre "bazı iyileştirmeler yapılmıştır, ancak endüstri ilişkilerinin işleyişi ile ilgili hala önemli engeller bulunmaktadır."

Raporun yeni yasaya (6356) yönelik önemli eleştirilerinden biri toplu iş sözleşmesi için konulan çifte baraj koşuludur: "Toplu iş sözleşmesi yapılması için gereken yüksek ve kümülatif barajlardan ötürü, işçilerin çok azı toplu iş sözleşmelerinden yararlanmakta ve grevler dahil olmak üzere toplu eylemlere katılabilmektedir."

Raporda yeni sendikal yasaya ilişkin bir diğer önemli eleştiri, küçük ölçekli işyerlerinde çalışanların sendikal nedenli işten atılmalara karşı güvencelerinin kaldırılmış olmasıdır. Yasanın 25. maddesinde yapılan bu düzenleme sendikaların da çok tepkisini çekmişti. Rapora göre, küçük işyerlerinde çalışan sendika üyesi işçiler sendikal faaliyetleri nedeniyle işten çıkarılmaya karşı yeterince etkin bir şekilde korunamamaktadır. Rapor, küçük işyerlerinde sendikal faaliyetler nedeniyle işten çıkarılmaya karşı korumanın kaldırılmasına ilişkin hükmün Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmekte olduğuna da dikkat çekmektedir.

Raporun bir diğer tespiti ise sosyal diyaloga ilişkindir. Rapor, üçlü ve ikili sosyal diyalog mekanizmalarındaki işleyişin zayıf kaldığını ve Ekonomik ve Sosyal Konseyin işlevsiz olduğunu belirtmektedir.

Rapor, pek çok kategorideki kamu görevlisinin örgütlenme hakkı konusunda kısıtlamalar ile karşılaştığını ve kamu görevlilerinin tümünü kapsayan grev yasağının devam ettiğini vurgulamaktadır.

Rapor polis ve yargı mensuplarının sendikalaşmasına yönelik yasak ve sınırlamalara da dikkat çekmiştir: "Kamu görevlilerinin grev hakkından kapsamlı mahrumiyeti ile meslek veya işyeri düzeyinde sendika kurma yasağı devam etmiştir. Anayasa Mahkemesinin, askeri kurumlarda çalışan kamu görevlilerinin sendika kurmalarını ve sendikalara katılmalarını yasaklayan hükmü iptal etmesine rağmen, çoğu kategorideki kamu görevlisi halen örgütlenme hakkından mahrumdur. Söz konusu kişilerin sendika kurma çabaları, idari veya hukuki eylemlerle engellenmiştir. Sendika kurmak için polis memurlarının yaptığı başvuru reddedilmiş; sendika kuran polis memurları ise 'itaatsizlik' ve 'mesleğin küçük düşürülmesi' sebep gösterilerek meslekten ihraç edilmişlerdir. Sendika kurmak için polis me-

murları tarafından yapılan başvuru Kasım ayında reddedilmiş ve Haziran ayında kapatılma davası açılmıştır." Rapor yargı mensuplarının bir önceki sendikasının kapatılmasının ardından yargıçların yeni bir sendika kurduğunu belirtmektedir.

Raporda Eğitim Sen'in tüzüğünde anadilde eğitim talebine yer vermesi nedeniyle karşılaştığı kapatılma tehlikesi ve bu konudaki AİHM kararına da yer verilmektedir: "Tüzüğünden 'anadilde eğitim hakkı'na yer vermesi nedeniyle bir sendikaya karşı açılan kapatma davasıyla ilgili olarak AİHM Türkiye'nin İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesinin 10. maddesi (İfade Özgürlüğü) ve 11. maddesini (Toplanma ve Örgütlenme Özgürlüğü) ihlal ettiğine karar vermiştir. Mahkeme, ana dilde eğitim çağrısında bulunmanın milli güvenliğe veya kamu düzenine bir tehdit oluşturmadığına karar vermiştir."

Rapor, sendikaların gelişmesine yönelik engellerin ortadan kaldırılması ve kamu çalışanları sendikalarına karşı kapatma davalarının açılmasını önlemek için daha fazla çaba sarf edilmesi gereğine işaret etmektedir.

Raporda sendikalara yönelik siyasi baskılardan da örnekler verilmekte ve sendikalara yönelik operasyon ve davalar eleştirilmektedir. Sendikal haklarla ilgili gösteriler de dahil olmak üzere bazı olaylarda ölümlere yol açan, gösterilerin aksamasına neden olan ve polisin orantısız güç kullanımı ile neticelenen şiddet sahneleri yaşandığı vurgulanmakta ve 1 Mayıs yürüyüşü sırasında gösterileri dağıtmak üzere polis tarafından aşırı güç kullanıldığının altı çizilmektedir.

Rapor, yeni sendikal mevzuatın hâlâ önemli engeller içerdiğinin ve toplu sözleşme yapma yetkisine ilişkin ikili barajın, sendikaların toplu sözleşme yapma ve müzakere etme güçlerini sınırlayarak sendikaların gelişimini engellediği saptamasına yer vermektedir. Raporun en çarpıcı tespiti ise "Sendikalar kurulabilmekle birlikte, büyümelerini, etkin ve etkili olmalarını engelleyen ciddi engellerle karşı karşıyadır" şeklindedir.

AB Uyum Yasaları ve Sosyal Politika

AB müzakere sürecinde Türk mevzuatında yapılan çeşitli değişiklikler içinde sosyal politika ve sendikal haklara ilişkin düzenlemeler son derece sınırlı bir yer tutmuştur. Dahası bu dönemde ILO ve AB normları ile

uyumsuz yeni sendikal yasalar kabul edilmiş ve sendikal hakları kısıtlayan uygulamalar devam etmiştir.

AB müzakere sürecinde sendikal ve sosyal haklara yer veren çeşitli uluslararası sözleşmeler onaylanmıştır. BM Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi, BM Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, 182 Sayılı ILO Çocuk İşçiliğinin Önlenmesi Sözleşmesi ve BM Kadınlara Karşı Her Türlü Ayırımcılığın Kaldırılması Sözleşmesi İhtiyari Protokolü ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal şartı müzakere sürecinde kabul edilen ve çeşitli sosyal hakları içeren uluslararası sözleşmelerdir. Ancak gözden geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının sendikalaşma, toplu pazarlık ve grev hakkına ilişkin 5 ve 6. maddelerine çekince konmuştur.

2000'li yıllarda üç önemli anayasa değişikliği yapılmıştır. 2001 yılında yapılan değişiklikler ile klasik hak ve özgürlüklerin genişletilmesi konusunda önemli adımlar atılmıştır. Ancak 1982 yılından bu yana yürürlükte olan grev hakkı ile ilgili 54. maddeye ILO ve AB'nin yıllardır dile getirdiği eleştirilere rağmen dokunulmamıştır. 51. maddede yapılan değişiklik ile sendika kurma hakkı genişletilmiş, hak öznesi olarak "işçiler" ifadesi yerine "çalışanlar" konulmuştur. Ancak bu değişiklik ile ILO ve AB'nin ısrarlı eleştirilerine rağmen kamu görevlilerine toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmamıştır.

2001 anayasa değişiklikleri (4709 sayılı Kanun) ile 1982 Anayasası'nda köklü değişiklikler yapılarak klasik hak ve özgürlüklerin genişletilmesi konusunda önemli adımlar atılmış, ancak 1982 yılından bu yana yürürlükte olan grev hakkı ile ilgili 54. maddeye ILO ve AB'nin yıllardır dile getirdiği eleştirilere rağmen dokunulmamıştır. 34. maddede yapılan değişiklik ile sendikaların toplantı ve gösteri yürüyüşü yapmalarına ilişkin kısıtlamalar kaldırılırken, 51. maddede yapılan değişiklik ile sendika kurma hakkı işçiler yerine çalışanlara tanınmıştır. Ancak bu değişiklik gerçek bir genişleme sağlamamıştır; çünkü 1995 yılında 53. maddede yapılan değişiklikle kamu personelinin sendika kurmasına anayasada yer verilmiştir. 2001 değişikliği ile ILO ve AB'nin ısrarlı eleştirilerine rağmen kamu personeline toplu sözleşme ve grev hakkı tanınmamıştır. Bu değişikliklerin sendikal ve sosyal hakları, sosyal politikayı doğrudan ve dolaylı ilgilendiren hükümleri şöyle sıralanabilir:

Anayasanın 13. maddesinde yapılan değişiklikle temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilecektir. Bu sınırlamalar, anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacaktır.

Toplumsal Örgütlere Daha Geniş Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkı ile ilgili 34. maddede yapılan değişiklikle "dernekler, vakıflar, sendikalar ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları kendi konu ve amaçları dışında toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleyemezler" ibareleri madde metninden çıkarılmıştır. Böylece sendikaların faaliyetlerinde bir genişleme sağlanmıştır.

Anayasanın "Çalışma Hakkı ve Ödevi" başlıklı 49. maddesinde yer alan "Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, çalışmayı desteklemek ve işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır" ibaresindeki "çalışanları" ifadesinden sonra gelmek üzere "işsizleri" ibaresine de yer verilmiştir. Böylece devlete, çalışanların yanı sıra işsizleri de koruma görevi verilmektedir.

Anayasanın 51. maddesinde yer alan "işçiler" ifadesi "çalışanlar" olarak değiştirilmiş ve kamu çalışanlarının sendika hakkı daha belirgin hale getirilmiştir. Ancak 1995 anayasa değişikliği ile kamu personelinin sendikalaşmasına olanak tanındığı için bu değişiklik anlamlı bir katkı sağlamamıştır.

Anayasanın 65. maddesinin "Sosyal ve Ekonomik Hakların Sınırı" şeklindeki başlığı "Devletin İktisadi ve Sosyal Ödevlerinin Sınırları" şeklinde değiştirilmiştir. Devlet sosyal ve ekonomik alanlardaki görevlerini mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirecektir. Devletin, sosyal ve ekonomik alanlarda anayasa ile belirlenen görevlerini yerine getirmesinde, "ekonomik istikrarın korunmasını gözetmesi" hükmünden vazgeçilmiştir. Devlet, sosyal ve ekonomik alanlardaki görevlerini "amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek" yerine getirecektir.

Anayasanın geçici 15. maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılmıştır. Buna göre, 12 Eylül 1980-6 Aralık 1983 döneminde çıkarılan yasalar, Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) ile Anayasa Düzeni Hakkında Kanun uyarınca alınan karar ve tasarrufların anayasaya aykırılığı öne sürülebilecektir.

2004 anayasa değişiklikleri (5170 sayılı kanun) doğrudan sosyal haklarla ilgili düzenlemelere yer vermemiştir. Ancak 90. maddeye eklenen bir fıkra ile sendikal hakları olumlu etkileyebilecek bir düzenleme yapılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 90. maddesinin son fıkrasına aşağıdaki cümle eklenmiştir:

> Usulüne göre yürürlüğe koyulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.

Böylece sosyal ve sendikal hakları da içeren çok sayıda uluslararası antlaşmada yer alan hükümler ulusal yasaların yerini alabilecek ve antlaşmalarla çelişen ulusal yasa ve düzenlemeler dikkate alınmayacaktır. 90. maddeyle getirilen yeni düzenlemenin Türkiye'nin taraf olduğu tüm insan hakları sözleşmelerini kapsadığı ve uluslararası hukuku ulusal hukuka üstün tuttuğunu vurgulayan Gülmez, bu düzenlemenin sadece yasaları değil Kanun Hükmünde Kararnameleri de kapsadığını belirtmektedir. Gülmez, düzenlemenin yargı kadar yürütme ve yasamayı da bağladığını ve bu düzenlemenin uygulanmasında sadece uluslararası insan hakları sözleşmeleri metinlerine değil uluslararası denetim organlarının kararlarına da bakılması gerektiğine dikkat çekmektedir (Gülmez). Ancak kabul edilen çok sayıda uluslararası insan hakları sözleşmesi ve anayasanın 90. maddesinde yapılan değişikliğe rağmen, yasama, yürütme ve yargı erklerinin bunlara uyumlu davrandığını söylemek mümkün değildir.

İş Yasası ve AB Sosyal Politikasına Uyum

Gerek 4857 sayılı İş Yasasının (2003) genel gerekçesinde gerekse işveren örgütlerinin yasa ile ilgili değerlendirmelerinde, yasanın AB ve ILO normları doğrultusunda hazırlandığı vurgulanmaktadır (TİSK, 2002; TBMM, 2003). 4857 sayılı İş Yasasının AB düzenlemelerine göre hazırlandığı ya da bu düzenlemelerin AB uyumu gereği yapıldığı savları gerçeği tam olarak yansıtmamaktadır. AB'nin Türkiye'den uyum sürecinde talep ettiği düzenlemelerle iş yasasında yapılan pek çok değişikliğin ilgisi yoktur.

Sosyal politika alanında AB normlarına uyum, öncelikle siyasi hak ve özgürlük kapsamında sendikal haklara uyum olarak ele alınmalıdır. AB, öncelikle siyasi kriterler bağlamında sendikal hak ve özgürlüklerin genişletilmesini istemektedir. Tüm ilerleme raporlarında bu yönde talepler yer almaktadır. Hükümetler, AB ve ILO normlarının gereği olan kolektif sendikal haklar konusunda gerekli adımları atmazken, bireysel iş hukuku alanında var olan işçi haklarının sınırlandırılmasında, AB'ye uyum gerekçesine başvurmaktadır.

AB sosyal politika yönergelerine uyum konusunun önemli bir yönü dikkatten kaçmaktadır. Birlik Kurucu Antlaşmasının sosyal politikaya ilişkin hükümlerinden olan 153. madde (eski 137), Konsey ve Parlamentonun çeşitli sosyal politika konularında asgari koşulları belirleyecek yönergeler çıkarmasına olanak tanımaktadır. Madde açıkça asgari koşullardan söz etmekte ve bu çerçevede kabul edilen yönergelerin, üye devletlerin "daha sıkı [*stringent*] koruyucu" hükümlerini koruma veya yürürlüğe koyma hakkını engellemeyeceğini belirtmektedir. Üye ülkeler yönergelerde var olan sınırlamaların altına inemeyecekler, ancak var olan daha sıkı koruyucu hükümleri koruyabilecekler ya da daha koruyucu yeni düzenlemeler yapabileceklerdir. Diğer bir deyişle AB sosyal politika yönergeleri üye ülkelerdeki standartları aşağıya çekmeyi değil sadece alt sınırlar oluşturmayı hedeflemektedir. Dolayısıyla bir üye ülkede var olan daha ileri bir sosyal politika hükmünün, AB'nin öngördüğü alt sınıra çekilmesi bir uyum sorunu değil bir tercih sorunudur. Ancak AB standartlarından daha düşük bir düzenlemenin AB standardına çekilmesi bir uyum sorunudur ve zorunludur.

İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV) tarafından hazırlanan bir rapora göre 1475 sayılı eski iş yasasının AB yönergeleri ile uyumsuz olan ve değiştirilmesi gereken hükümleri çalışanların korunmasıyla ilgili asgari standartlara ilişkindir (İKV, 2001, 42-50). İddia edilenin aksine, 1475 sayılı İş Yasasının çalışma yaşamını düzenleyen koruyucu ve işveren örgütlerine göre "katı" hükümleri, yönergelerin asgari ve uyulması zorunlu kurallarına aykırılık taşımamaktadır.

Öte yandan, 4857 sayılı iş yasasının oluşturulma biçiminin AB tarafından benimsenen "sosyal diyalog" yaklaşımına uygunluğu tartışmalıdır.

AB'nin sosyal politikaya ilişkin normlarını oluşturmada kullandığı yaklaşım ve mekanizma tarafların uzlaşmasını esas almaktadır. Konsey'in çalışma hayatıyla ilgili yönergelerinin bir bölümü doğrudan sosyal taraflarca hazırlanan metinlere dayalıdır ya da onların görüşleri doğrultusunda hazırlanmaktadır. Oysa hükümet, İş Yasasını çıkarırken, sendikaların ısrarlı eleştirilerini dikkate almamış, onların mutabakatı olmadan İş Yasasını meclisten geçirmiş, hatta daha önce sosyal tarafların üzerinde anlaştığı hükümler bile genel kurulda son dakikada değiştirilmiştir (Çelik, 2003).

1475 sayılı eski İş Yasasında daha koruyucu nitelikteki hükümler 4857 sayılı yeni İş Yasası ile işçi aleyhine daraltılmıştır. Bu noktada, bir uyum zorunluluğundan değil ideolojik-politik bir tercihten hareket edilmiştir. Öte yandan yapılan kimi düzenlemeler ile AB emredici normlarına yeni aykırılıklar ortaya çıkmıştır. Yasanın çalışma süreleri, fazla mesailer ve yıllık izinler ile ilgili bölümleri AB yönergelerine, diğer bir ifadeyle AB asgari normlarına açıkça aykırılık göstermektedir (Taymaz, 2005).

4857 sayılı İş Yasasında var olan düzenlemeler bazı temel AB sosyal politika yönergeleri bazında ele alındığında şöyle bir tabloyla karşılaşılmaktadır:

2003/88 sayılı Çalışma Süresinin Belirli Yönlerinin Düzenlenmesi Hakkında Yönerge (eski 93/104): 4857 sayılı İş Yasasının en fazla uyumsuzluk gösterdiği ve aykırılık taşıdığı AB düzenlemesi 93/104 sayılı yönergedir. Yönerge çalışma ve dinlenme süreleri ile yıllık ücretli izinler hakkında uyulması zorunlu alt sınırları saptamakta ve çalışma sürelerinin denkleştirilmesine olanak vermektedir. Dikkat edilmesi gereken nokta çalışma, dinlenme ve izin sürelerine ilişkin alt sınırlar zorunlu iken yönergede yer alan "denkleştirme süreleri"nin ilgili ülkenin tercihine bağlı olmasıdır.

1475 sayılı (eski) İş Yasasının 93/104 sayılı yönergeye göre "daha sıkı koruyucu" düzenlemeleri (çalışma sürelerinin haftanın çalışılan günlerine eşit bölünmesi gibi) yeni yasa ile esnetilmiştir. 4857 İş Yasasında yer alan "denkleştirme çalışması" bir uyum zorunluluğundan değil bir tercihten kaynaklanmaktadır. Madde işçiler aleyhine daraltılmıştır.

Yönerge haftalık çalışma süresinin fazla çalışmalar dahil 48 saati aşamayacağı hükmünü içermektedir. Bu, uyulması zorunlu bir kuraldır.

Yasa bu düzenlemeye yer vermemiştir. Taslak ve tasarıda yer alan bu hüküm yasama sürecinde metinden çıkartılmıştır.

4857 sayılı yasaya göre haftalık çalışma süresi 45 saattir. Yönerge fazla çalışma dahil haftalık çalışmayı 48 saat olarak düzenlediği için yönerge hükümlerine göre haftalık fazla çalışma süresi üç saati aşamaz. Ancak yasanın 63. maddesi, normal çalışmalar için bir sınır ön görürken fazla çalışmalar ile ilgili bir sınıra yer vermemiştir.

Yönergeye göre ülkemizde yıllık fazla mesai süresinin 144 saati aşmaması gerekmektedir. (Yönerge en az dört hafta yıllık izin öngördüğü için çalışılabilecek haftalar toplamı 48 olmaktadır.) Bu durumda yıllık fazla mesai toplamı 48x3=144 saattir. Ancak yasanın 41. maddesi yıllık fazla mesai süresini 270 saat olarak saptamıştır. Yasada yer alan fazla mesai süresi yönergedekinden 126 saat daha fazladır. Üstelik günlük, haftalık ya da aylık bir sınırlamaya tabi değildir. Yasa yıllık 270 saat fazla mesai öngörürken 1475 sayılı eski yasada yer alan nispi koruyucu bir düzenlemeyi (günde üç saat yılda 90 gün sınırlaması) de kaldırmıştır.

Yönerge yıllık ücretli izin süresini en az dört hafta olarak düzenlemiştir. Bu, alt sınır belirten; uyulması zorunlu bir hükümdür. Ancak yeni yasa alt sınırı 14 gün olarak belirlemiştir. Bu hüküm de yönergeye aykırıdır. Özetle, yönergenin zorunlu hükümlerine uyulmazken tercihe bağlı hükümleri (referans-denkleştirme süresi) yeni yasaya aktarılmıştır.

99/70 sayılı Belirli Süreli Çalışma Hakkında Yönerge ile belirli süreli çalışmanın tanımı yapılmakta ve belirli süreli çalışmanın kötüye kullanılmasının ve bu tip çalışmaya ilişkin ayrımcılığın önlenmesi hedeflenmektedir.

İş Yasası belirli süreli çalışmayı düzenlemiş, ancak "esaslı bir nedene dayalı zincirleme sözleşmeler belirli süreli olma özelliğini korur" hükmü (madde 11/3) ile "esaslı bir nedene dayalı" belirli süreli sözleşmelerin sayısız tekrarlanmasına imkân tanımıştır. 99/70 sayılı yönerge ise "esaslı neden" kavramının tanımlanmasını, zincirleme/ardışık sözleşmelerin toplam süresinin ve yinelenme sayısının saptanmasını öngörmektedir. 4857 sayılı yasa sınırsız sayıda belirli süreli sözleşmeye olanak verdiği için ve süreli sözleşmelerin süresini belirtmediği için 99/70 sayılı yönerge ile uyum içinde değildir. Öte yandan belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanların, yasanın iş

güvencesi ile ilgili hükümlerinin kapsamı dışında bırakılması 99/70 sayılı yönergenin eşit işlem yükümlülüğü ve ayrımcılık yapılmaması hükümleriyle bağdaşmamaktadır. Belirli süreli iş sözleşmesi ile çalışanların, iş sözleşmelerinin geçerli bir neden olmadan süresinden önce feshedilmesine karşı korunmaları dikkate alınması gereken bir konudur.

Her ne kadar, 158 sayılı ILO sözleşmesi belirli süreli iş sözleşmesiyle çalışanların iş güvencesi kapsamı dışında tutulmasına imkân veriyorsa da (bu konu hükümetlerin tercihine bırakılmaktadır), 158'in 2/3 maddesi "belirli süreli sözleşmelerin bu sözleşmenin yükümlülüklerinden kaçınmak amacıyla kullanılmasına karşı etkin önlemler alınmasını" öngörmektedir. Öte yandan AB Temel Haklar Şartı ve Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı da tüm çalışanların geçersiz nedenle işten çıkarılmaya karşı korunmasını öngörmektedir.

2002/14 Çalışanların Bilgilendirilmesi ve Çalışanlara Danışılması Hakkında Yönerge, işletme ve işyeriyle ilgili bilgilerin işçi temsilcilerine verilmesini ve işletme ile işçi temsilcileri arasında bir danışma ve görüş alışverişi mekanizması kurulmasını öngörmektedir. Yeni İş Yasasında bu yönde herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Yeni yasa 2002/14 ile uyumlu değildir. Türkiye'nin çalışma mevzuatında işyeri sendika temsilciliği dışında işyeri düzeyinde sosyal diyalog mekanizması söz konusu değildir. İşyeri sendika temsilciliği kurumu işyeri düzeyindeki en önemli temsil ve diyalog mekanizmasıdır. Ancak işyeri sendika temsilcisinin görevi o işyerinde sendikanın yetkili olmasına bağlı olduğu için son derece sınırlı bir kapsamı vardır. Sendikasız işyerlerinde işçi temsilciliğinin olmaması nedeniyle bu işyerlerinde sosyal diyalogdan söz etmek mümkün değildir.

Bu durum Avrupa uygulamasına ve AB müktesebatına çok önemli bir aykırılık oluşturmaktadır. İşyeri düzeyinde temsil ve sosyal diyalog ancak yetkili bir sendikanın varlığı halinde mümkündür. Gerek sendikalaşma oranının düşüklüğü gerekse yetki işlemlerinin karmaşıklığı nedeniyle işyeri sendika temsilciliği yoluyla sosyal diyalog son derece sınırlı kalmaktadır. Bu duruma son vermek amacıyla 2002 yılında 4773 sayılı yasa ile yapılan İş Yasası değişiklikleri sırasında işçi temsilciliği gündeme gelmiş ve İş Yasasına geçici bir madde eklenmişti. İşyeri sendika temsilciliği dışında işyeri

temsilciliğini düzenleyen bu hüküm işyeri düzeyinde sosyal diyalog alanında önemli bir adım anlamına geliyordu. Ancak 1475 sayılı eski İş Yasasına eklenen bu hüküm yeni İş Yasası Ön Tasarısında yer almasına karşın yasalaşmamıştır. 4773 sayılı yasa 15 Mart 2003'te yürürlüğe girdi. 4773 sayılı yasa hükümlerini yürürlükten kaldıran 4857 sayılı İş Yasası ise 10.6.2003 tarihinde yürürlüğe girdi. Dolayısıyla işçi temsilciliği kurumu uygulama imkânı bulmadan ortadan kaldırılmıştır.

2010/18 (eski 96/34) sayılı Ebeveyn İzni Hakkında Yönerge, anne ve babaya çocuk bakım izni verilmesini öngörmektedir. 4857 sayılı yasa anne için bu izni öngörmektedir, ancak baba için çocuk bakım izni söz konusu değildir. İş Yasası bu yönerge ile uyumlu değildir.

2009/38 (eski 94/45) sayılı Avrupa Çalışma Konseylerinin Kurulması Hakkında Yönerge, belirli özelliklere sahip ve Birlik düzeyinde faaliyet gösteren işletmelerde çalışanların bilgilendirilmesi ve onlara danışılması amacıyla işyeri konseyleri kurulmasını amaçlamaktadır. 4857'de bu konuda bir düzenleme söz konusu değildir.

97/81 Kısmi Zamanlı Çalışma Hakkında Yönerge, kısmi zamanlı çalışmaya karşı ayrımcılığın önlenmesini amaçlamaktadır. 4857 sayılı yasa büyük ölçüde yönergeye uyumludur.

94/33 Genç İşçilerin İşte Korunmaları Hakkında Yönerge, çalışma yaşı ve genç işçilerin ve çocukların işte korunmasına ilişkin sınırlamalar getirmektedir. Yeni yasa bu yönergeye büyük ölçüde uyumludur.

98/59 Toplu İşten Çıkarmalar Hakkında Yönerge, 4857 sayılı yasa yönerge ile uyumludur.

Sonuç olarak 4857 sayılı İş Yasası ile getirilen esnek çalışmaya ilişkin hükümlerin AB normlarına uyum zorunluluğundan kaynaklandığını söylemek oldukça zor olacaktır. Aksine işçiyi koruyucu kimi konularda AB düzenlemelerinin gerekleri yerine getirilmemiştir.

4773 sayılı yasa ile gerçekleştirilen ve daha sonra 4857 sayılı yasa ile sınırlanarak da olsa devam ettirilen iş güvencesi konusu, AB sosyal politikasına uyumun önemli alanlarından biridir. Her ne kadar işveren örgütleri, iş güvencesinin AB uyumunun bir gereği olmadığını ileri sürmekteyse de (TİSK, 2001, 108-110)), iş güvencesi AB sosyal politikasının önemli bir un-

surunu oluşturmaktadır. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartının 30. maddesi keyfi işten çıkarmaya karşı işçilerin korunmasını öngörmektedir.

Birlik Antlaşmasının doğrudan atıf yaptığı Avrupa Sosyal Şartının çalışma hakkını düzenleyen 1. maddesi, çalışanların özgürce edindikleri bir işle yaşamlarını sağlama haklarının etkin biçimde korunmasını öngörmektedir. Gözden geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartının 24. maddesi iş akdinin sona erdirilmesine karşı korunma hakkı başlığı altında 158 sayılı ILO sözleşmesine paralel düzenlemeleri içermekte ve geçerli sebepler *(valid reasons)* olmaksızın yapılan fesihlere karşı işçinin korunma hakkını tanımaktadır.

Öte yandan AB ülkelerinin tümünde işçi feshe karşı ciddi bir biçimde korunmaktadır. Keyfi feshe karşı işçinin korunmasının alt sınırını iş sözleşmesinin sona erdirilmesine ilişkin 158 sayılı ILO sözleşmesi oluşturmaktadır. İşten çıkarmanın geçerli bir nedene dayanması, bu nedenin varlığının işveren tarafından kanıtlanma zorunluluğu, işçinin feshe karşı yargıya başvurma hakkı ve feshin geçersiz sayılması durumunda işçinin işine iade edilmesi ve/veya tazminat ödenmesi iş güvencesinin önemli unsurlarını oluşturmaktadır. İş güvencesi bireysel iş hukukunun sinir sistemi kabul edilmektedir (Preis, 1997, 25) çünkü iş güvencesinin yokluğu tüm diğer işçi haklarını anlamsız hale getirebilmektedir.

İş güvencesi sadece bireysel olarak işçinin korunması açısından değil, genel olarak sosyal barış açısından da büyük öneme sahiptir. İş hukuku ne kadar ayrıntılı ve işçiyi koruyucu düzenlemeler getirirse getirsin, işçi hiçbir sebep gösterilmeksizin işten çıkarılıyorsa o ülkede toplumsal düzen, sosyal barış ve huzur sağlanamaz. Hizmet sözleşmesinin feshi sorunu, sadece işçiler açısından değil tüm çağdaş toplumlar açısından yaşamsal bir öneme sahip bir konu olarak ele alınmaktadır. Sorunun sadece kişisel değil siyasal ve sosyal bir boyutu olduğu da kabul edilmektedir (Güzel, 2001, 19). İş güvencesi kolektif işçi haklarının, sendika, toplu iş sözleşmesi ve grev hakkının da güvencesidir, çünkü iş güvencesi olmayan bir işçinin kolektif hakları özgürce kullanabilmesi mümkün değildir. Tüm bunların ötesinde iş güvencesi günümüzde sadece bir işçi hakkı olarak değil insan hakkı olarak da değerlendirilmektedir.

İş Yasasının iş güvencesiyle ilgili hükümleri özellikle sendikal örgütlenme açısından koruyucu değildir, yetersizdir. Yasa, geçersiz işten çıkarmanın tespiti durumunda belirli koşullara sahip işçilere sınırlı bir tazminat ödenmesini öngörmektedir. İş güvencesi düzenlemeleri yararlanma koşulları, kapsam ve caydırıcılık açısından yetersizdir. Yasa ile getirilen bu düzenlemelerin toplu iş sözleşmeleriyle genişletilmesinin yasaklanması ise temel bir hak olan toplu iş sözleşmesi hakkının ve toplu iş sözleşmesi özerkliğinin sınırlanması anlamına gelmektedir. İş Yasasının iş güvencesi hükümlerinin işe yaramadığı uygulamada da ortaya çıkmıştır. Türk-İş tarafından hazırlanan Sendikal Örgütlenmenin Bedeli başlıklı rapora göre 2003-2005 yıllarında sendikaya üye olduğu için 15.531 işçi işten atılmıştır. Rapora göre işten çıkarmaların en çok yaşandığı yer belediyelerdir (Türk-İş, 2006).

Sendikal Hak ve Özgürlüklere Direnç

Sendikal haklara yönelik anayasa değişikliklerinin en hacimlisi 2010 değişiklikleri olmakla birlikte bu değişiklikler sendikal hakları genişletici nitelikte değildir. 2010 anayasa değişiklikleri ile anayasanın 53. maddesinde değişiklik yapılarak kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanınmıştır. Ancak bu değişiklik yanıltıcıdır. Çünkü bu değişiklik ile birlikte tüm kamu çalışanları grev hakkından yoksun bırakılmıştır. Yapılan değişiklik, grev hakkından yoksun zorunlu tahkimle sonuçlanan örtülü bir grev yasağı rejimi getirmektedir. Değişiklik bu haliyle "grev yasak" demenin bir diğer şekilde ifadesidir (Gülmez, 2010).

Kamu çalışanları toplu sözleşme sürecinde anlaşmazlık ortaya çıkarsa nihai karar Kamu Görevlileri Hakem Kurulu (KGHK) tarafından verilecektir. Bu hakem kurulu hükümet tarafından atanan üyelerin çoğunlukla olduğu ve tarafsızlığı tartışmalı bir kuruldur. Kurul kararları kesin hüküm taşımakta ve zorunlu tahkim (grev yasağı) anlamına gelmektedir (Gülmez, 2008; 2005; 2010).

Anayasanın 54. maddesinde yer alan "siyasi amaçlı grev ve lokavt, dayanışma grev ve lokavtı, genel grev ve lokavt, işyeri işgali, işi yavaşlatma, verim düşürme ve diğer direnişler yapılamaz" ifadelerinin kaldırılması, bu grevlerin hak haline geldiği yanılsamasını yaratmıştır. Bu yasakların ana-

yasa metninden çıkarılması elbette olumludur. Ancak maddenin değişmeyen diğer hükümleri nedeniyle grev yasaklarının özü korunmuştur. Madde grev hakkını uluslararası çalışma hukukuna aykırı biçimde son derece dar tanımlamakta ve "toplu iş sözleşmesinin yapılması sırasında, uyuşmazlık çıkması halinde" işçilere sadece menfaat grevi hakkı tanımaktadır. Anayasa ve ilgili kanun menfaat grevi dışındaki tüm grevleri yasadışı olarak kabul etmektedir.

Anayasada grev konusunda geniş sınırlamalar varlığını korumaktadır. Grevin iyi niyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılamayacağı hükmü grev hakkını kısıtlayan anayasal bir engel olarak korunmaktadır. "Grev ve lokavtın yasaklanabileceği veya ertelenebileceği haller ve işyerleri kanunla düzenlenir" hükmü de anayasada korunmuştur. Bu maddenin bütün grevleri uygulanamaz hale getirdiği biliniyor. Son olarak lokavt kurumunun anayasal statüsünün de devam ettiğinin altı çizilmelidir.

2012 yılında önemli değişiklikler yapılan 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanunu, kamu çalışanlarının önemli bir bölümüne sendikalaşmayı yasaklamış ve grev hakkını tüm kamu çalışanları için ortadan kaldırmıştır. Bu kanuna göre polis ve askerlerin, hapishanelerde çalışan personelin, Meclis çalışanlarının, üniversite yöneticilerinin ve başka bir dizi kamu görevlisinin sendika üyesi olması mümkün değildir. Türkiye'de kamu çalışanları ve işçiler ayrı sendikal mevzuata tabidir. Kamu çalışanlarına yönelik ciddi bir sendikal ayrımcılık söz konusudur. Ancak işçi sendikaları da önemli kısıtlamalarla yüz yüzedir. Bu kısıtlama ve yasakların yoğunluğu nedeniyle Türkiye'nin sendikalaşma oranı yüzde 5 düzeyindedir ve OECD'nin en düşük sendikalaşma oranına sahip ülkesi Türkiye'dir. Özel sektörde sendikalaşma oranı yüzde 3 civarındadır. Teşmil mekanizması olmadığı için toplu sözleşme kapsamı da sendikalaşma oranlarına paraleldir (Çelik, 2013).

2012 yılında kabul edilen ve işçileri kapsayan 6356 sayılı yeni Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanunu da ILO ve AB normlarına aykırı çok sayıda kısıtlamaya yer vermektedir. Yasa sendikaların serbestçe kuruluşunu kısıtlamakta, istenen türde ve düzeyde sendika kurulmasına olanak tanımamaktadır. İşkolu sendikaları dışında işyeri, meslek, federasyon ve bölgesel

sendikaların kurulmasını kısıtlamaktadır. Yasa toplu iş sözleşmesi düzeyini de kısıtlamakta, çoğulcu bir toplu pazarlık sistemine olanak vermemektedir. Sendikaların toplu iş sözleşmesi bağıtlayabilmesi için ülke düzeyinde ve işyeri düzeyinde iki barajı aşmaları gereklidir. Ülke düzeyinde yüzde 1-3 arasında, işyeri ve işletme düzeyinde ise yüzde 40 ile 50+1 düzeyinde barajlar söz konusudur. Bu barajları aşamayan sendikalar toplu sözleşme yapamamaktadır. Sendikaların bu barajları aşıp aşmadığına Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı karar vermektedir. Bakanlığın sendikalara verdiği toplu sözleşme yetkisine işverenler itiraz edebilmekte ve bu durumda toplu sözleşme prosedürü durmaktadır. Yetki davaları yıllarca sürdüğü için bu mekanizma bir sendikasızlaştırma mekanizması olarak işlev görmektedir. Türkiye işçilerinin kendi oylarıyla sendikalarını seçmesi (referandum) mekanizması yasal değildir. Yeni sendikalar yasası grev konusunda da önemli sınırlamalar içermektedir. Menfaat grevi dışındaki grevler yasa dışı kabul edilmekte, aralarında bankacılık, borsa, şehir içi ulaşım ve çeşitli petro kimya sektörleri olmak üzere geniş bir grev yasağı öngörmektedir. Öte yandan hükümet milli güvenlik ve genel sağlık gerekçesiyle grevleri 60 gün sureyle erteleyebilmektedir. Ancak uygulamada erteleme yasaklamaya dönüşmektedir. Çünkü erteleme süresi sonunda tekrar greve çıkılamamaktadır. 2012 ve 2013 AB ilerleme raporları bu yasaları AB ve ILO normlarına uyumsuz olarak değerlendirmektedir.

Türkiye'nin AB sosyal hukuku karşısında tutumu genel olarak diğer uluslararası insan hakları sözleşmeleri karşısında gösterdiği tutuma benzerlik göstermektedir. Bu tutum onaylanan uluslararası sözleşmenin gereklerini yerine getirmeme, zamana yayma ve oyalamadır. Bu tutumu Türkiye'nin onaylamış olduğu sosyal hakları kapsayan sözleşmelerde de açık bir biçimde görmek mümkündür. Türkiye ya bu sözleşmeleri geç onaylamakta, ya içeriğini boşaltacak çekinceler koymakta ya da iç hukukta gereklerini yapmayıp uluslararası denetim organlarınca eleştirilmektedir.

Türkiye, 1932 yılında üye olduğu ILO'nun sendikal örgütlenmeyi devlete karşı güvence altına alan 87 sayılı ve 1948 tarihli sözleşmesini tam 44 yıl sonra 1992'de onaylamıştır; ancak bu sözleşmenin gereklerini yerine getirmediği için hâlâ ILO denetim organlarınca eleştirilmektedir. Türkiye

87 sayılı sözleşmeyi, özellikle sendikalara devlet müdahalesini engellediği ve kamu çalışanlarının da sendikal haklarını güvenceye aldığı için onaylamak istememiştir. ILO'nun 1949 tarihli ve 98 sayılı örgütlenme hakkı ve toplu pazarlıkla ilgili sözleşmesi nispeten hızlı bir biçimde 1951'de onaylanmıştır; ancak aradan geçen yarım yüzyıllık süreye rağmen ILO, bu sözleşmenin gereklerine uymadığı için Türkiye'yi eleştirmeye devam etmektedir. Türkiye İHAS'ı 1954'te onaylanmış, ancak sözleşmenin en önemli mekanizması olan "bireysel başvuru hakkı" 1986 yılında kabul edilmiştir. Aynı şekilde Avrupa Sosyal Şartı 1961 yılında imzalanmasına karşın, ancak 1989 yılında üstelik de temel sendikal haklara çekince konarak yürürlüğe girmiştir. Türkiye'nin uluslararası sözleşmeler konusunda yıllardır takındığı ağırdan alma tutumu, AB sürecinde de devam etmektedir. Uzunca bir süre AB sürecinin sağlayacağı siyasal hak ve özgürlüklerin Türkiye şartlarına uygun olmadığı ve ülkeyi zayıflatacağı gerekçesiyle demokratikleşme konusunda gereken adımlar atılmamıştır. Şimdi ise sosyal ve sendikal hakların ülkenin rekabet gücünü zayıflatacağı tezi dillendirilmektedir.

AB sosyal uyumu açısından sendika hakkı (serbestçe sendika kurma, sendikalara serbestçe üye olmak ve sendikaların serbestçe faaliyet göstermesi), toplu pazarlık hakkı ve grev hakkı belirleyicidir. AB'nin yaslandığı ortak değerler (Kopenhag Kriterleri) açısından da sendikal haklar olmazsa olmazdır. Sınırsız sendika özgürlüğü, toplu sözleşme özerkliği ve grev hakkı geleneksel insan haklarının bir uzantısı durumundadır (Güzel, 1998, 117). Ancak özellikle grev hakkının Türkiye'nin aday üyeliğinden bu yana (1999) artan bir biçimde ve yargı kararlarına rağmen sistematik olarak ihlal edildiği görülmektedir. 2000 yılından bu yana on büyük grev "milli güvenlik" ve "genel sağlık" gerekçesiyle ertelenmiştir. Bu grevler büyük sermaye gruplarına ait veya ekonomik ve toplumsal açıdan sonuç alıcı özellikleri olan grevlerdir (Tablo 16). Anayasanın 54. maddesi ve 6356 sayılı Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Yasası hükümete milli güvenlik ve genel sağlık gerekçesiyle grev erteleme olanağı tanımaktadır. Hükümet grev ertelemelerde yasanın verdiği yetkiyi keyfi olarak kullanmaktadır; çünkü grev erteleme kararlarının yargısal denetimi sonucunda bunların çoğunun yürütmesi durdurulmakta veya kararın kendisi iptal edilmektedir.

Ancak hükümet grev erteleme konusunda yargı kararlarına da uymamaktadır. Bu kararlardan biri oldukça çarpıcıdır. Kristal-İş Sendikası'nın cam fabrikalarında başlatmayı planladığı grev, daha başlamadan AKP hükümeti tarafından "milli güvenliği" tehdit ettiği gerekçesiyle 8 Aralık 2003'te ertelenmiştir. Sendikanın başvurusu üzerine Danıştay erteleme kararını hukuksuz bularak yürütmeyi durdurmuş ve sendika 30 Ocak 2004'te greve başlamıştır; ancak hükümet Danıştay'dan onay alan grevi 14 Şubat 2004'te "milli güvenlik ve genel sağlık" gerekçesiyle yeniden ertelemiştir. Aynı sendikanın 2014 yılında Şişecam'da uyguladığı grev de milli güvenlik ve genel sağlığı bozucu olduğu gerekçesiyle ertelenmiştir.

Hükümet grev erteleme öncesinde Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinden görüş almaktadır. Ancak bazen Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin milli güvenlik açısından tehlikeli sakıncalı bulmadığı grevler de hükümetçe ertelenmektedir. Bu durum, grev ertelemelerinin arkasındaki temel motifin "milli güvenlik" olmadığının göstergelerinden biridir. Ertelemelerde "milli güvenlik" gerekçesi yer almasına karşın ilgili işverenlerin ve işveren örgütlerinin lobi faaliyetlerinin grev ertelemede etkili olduğunu düşündürecek çok sayıda girişime rastlanmaktadır (Çelik, 2009). Grev erteleme yönteminin sıkça kullanılması grev hakkının sistematik ihlali ve grev eğiliminin zayıflaması anlamına gelmektedir. Erteleme kaygısı greve başvurma konusunda caydırıcı bir rol oynamaktadır.

Tablo 16. Ertelenen Grevler (2000-2014)

Tarih	Gerekçe	İşkolu/Sektör	Sendika
24 Ağustos 2000	Genel Sağlık	Genel Hizmetler	Belediye-İş, Genel-İş
5 Mayıs 2000	Milli Güvenlik	Lastik	Lastik-İş
17 Mayıs 2002	Milli Güvenlik	Lastik	Lastik-İş
8 Haziran 2001	Milli Güvenlik	Cam	Kristal-İş
25 Haziran 2003	Milli Güvenlik	Lastik	Petrol-İş
8 Aralık 2003	Milli Güvenlik	Cam	Kristal-İş
14 Şubat 2004 (2. Kez)	Milli Güvenlik ve Genel Sağlık	Cam	Kristal-İş
16 Mart 2004	Milli Güvenlik	Lastik	Lastik-İş
1 Eylül 2005	Milli Güvenlik	Maden	T. Maden-İş
27 Haziran 2014	Milli Güvenlik ve Genel Sağlık	Cam	Kristal-İş
21 Temmuz 2014	Milli Güvenlik	Maden	T. Maden-İş

Anayasanın 54. maddesi ile grev hakkı sadece işçilere tanınmakta, kamu personelinin tümü grev hakkının dışında bırakılmaktadır. Grev yasaklama ve ertelemelerine olanak tanınmakta, yasaklama ve erteleme durumunda özgür toplu pazarlık düzeni ortadan kaldırılmakta ve son söz antidemokratik bir tahkim kurumu olan Yüksek Hakem Kuruluna bırakılmaktadır. Grev hakkı, sadece toplu iş sözleşmesi görüşmeleri sırasında anlaşma sağlanamadığında kullanılabilmekte, toplusözleşmenin işveren tarafından ihlal edilmesi durumunda greve olanak tanınmamaktadır. Grev hakkının "iyi niyet kurallarına aykırı tarzda, toplum zararına ve milli serveti tahrip edecek şekilde kullanılamayacağı" gibi keyfi yoruma ve uygulamaya imkân veren geniş bir sınırlama getirilmektedir. Bu hüküm, grevlerin doğasında bulunan ekonomik yaptırım özelliğini ortadan kaldırmaktadır.

AB uyum sürecine iki büyük itiraz ve tartışma "Türkiye'ye özgü siyasi şartlar" ve "Türkiye'nin rekabet gücü" konusunda yaşanmaktadır. Türkiye'nin Avrupa sosyal hukukuna uyumu, bir yandan güçlü tarihsel bağlara sahip olduğu paternalizmden, öte yandan siyasal-toplumsal yapısını saran neoliberalizmden uzaklaştığı ölçüde mümkün olabilir.

Sonuç

Avrupa merkezli bir kavram olan ve ulus-devlet ölçeğinde ortaya çıkan sosyal politika her zaman farklı sosyal ve siyasal güçler arasında bir çekişme ve mücadele konusu olmuştur. Sosyal politikanın bu özelliği küreselleşme ve Avrupa bütünleşmesi sürecinde de devam etmektedir. Bu tartışmanın bir ucunda yurttaşların ve "emeğin sosyal Avrupa'sı" yaklaşımı, diğer ucunda ise sermayenin engelsiz bütünleşmesi ve piyasaların olabildiğince serbestleştirilmesi ve kuralsızlaştırılması yaklaşımı yer almaktadır.

AB organlarının sosyal politikaya ilişkin yetkilerinin sınırlı olmasını ve hatta AB'nin ortak bir sosyal politikaya ihtiyacı olmadığını savunan yaklaşımların kökeni, piyasanın kendiliğinden etkin bir mekanizma sağlayacağı tezine, klasik liberal iktisadi yaklaşıma kadar uzanmaktadır. Liberal iktisada bir yanıt olan Avrupa sosyal modeli, AB sosyal politikasının da köklerini oluşturmaktadır. AB sosyal politikasını Avrupa sosyal geleneğinin ya da modelinin dışında değerlendirmek olası değildir.

Laissez-faire ya da kendi kendini düzenleyen piyasa yaklaşımının yarattığı toplumsal tahribata karşı toplumun kendisi tarafından veya çeşitli kurumlar aracılığıyla ortaya çıkan tepkisi ve bir savunma arayışı, piyasayı sınırlayan, düzenleyen ve dizginleyen bir hareket olarak doğan sosyal politikanın bu özelliği büyük ölçüde devam etmektedir.

Sosyal politikaya ilişkin çok farklı değerlendirme ve tanımların ortak özelliği, tümünün piyasanın yetersizliğine ve tahribatına vurgu yapıyor olmasıdır. Özellikle 2. Dünya Savaşı sonrasında yaygınlaşan bu piyasa eleştirisine ve sosyal politikanın ağırlığının artmasına neoliberal akım şiddetle karşı çıkmış, devletin sosyal müdahalesini ve sosyal adalet fikrini ısrarla reddetmiştir. Ancak, 1980'ler sonrasında egemenliğini artıran neoliberal politikalara karşın, sosyal devlet ve sosyal politika önlemleri büyük ölçüde varlığını korumuştur. Bunun en önemli göstergeleri, toplam kamu harcamalarının ve bunlar içinde sosyal koruma harcamalarının ve kamusal istihdamın gerilemek bir yana, neoliberal yaklaşımların etkin olduğu dönem boyunca da artış göstermesidir. Kuşkusuz, neoliberal politikalar sonucun-

da, sendikalaşma düzeyinde ve sosyal mevzuatta gerilemeler yaşanmıştır. Ancak bunlara rağmen Kıta Avrupa'sında sosyal devlet büyük ölçüde varlığını sürdürmektedir.

Sosyal politika, ulusal ölçekte olduğu kadar AB düzeyinde de kökleri derinde bir tartışma konusudur. Tartışmanın temelinde piyasa-sosyal koruma çekişmesi yatmaktadır. Bu çekişme, Kıta Avrupa'sı modeli ve Angloamerikan modeli (kapitalizmin iki farklı modeli) arasındaki tartışma olarak şekillenmektedir. Serbest piyasa ile onu kısıtlayıcı önlemler, düzenlenmiş kapitalizm arasındaki çift yönlü hareket ulusal üstü düzeyde de devam etmektedir.

Sosyal politikada ulusal devlet asıl aktör olarak varlığını sürdürmesine karşın, küreselleşme ve Avrupa bütünleşmesiyle birlikte ulusal ölçekli politikalarla toplumun piyasaya karşı korunması zorlaşmıştır. Ulus-devlete dayalı Keynesyen iktisat politikalarının terki, sosyal politikanın ve sosyal devletin güç durumda kalmasına yol açmaktadır; ancak bu durum yine de sosyal koruma alanında dramatik gerilemelere yol açmamıştır. Kurumsallaşmış sosyal politikalar ve seçmen tercihleri buna izin vermemektedir. Günümüzde aktif sosyal politika önlemleri gündeme gelmekle birlikte, sosyal politika kendiliğindenci koruyucu tepki özelliğini AB düzeyinde de sürdürmektedir.

İstihdam, işsizlik, yaşlanan nüfus aktif sosyal politika önlemlerini kaçınılmaz kılmakta ve AB organları özellikle istihdama yönelik politikalara daha fazla yoğunlaşmaktadır; ancak bu alanda da temel tartışma devam etmektedir: Liberaller istihdam sorununun daha fazla liberalizasyon ve kuralsızlaşma ile çözüleceğini ileri sürerken, sosyal koruma ve düzenleme yanlıları bu sürece karşı çıkmakta ve ulusal üstü/AB ölçekli sosyal politika önlemlerinin alınmasını savunmaktadır. AB düzeyinde sosyal politikaya ilişkin farklı yaklaşımları, bütün ülkelerdeki sosyal politika önlemlerini en iyi kurallar düzeyine çekmek ile farklı ülkelerdeki kuralların yarışması olarak da sınıflandırmak mümkündür. Başını İngiltere'nin, neoliberallerin ve işverenlerin çektiği kuralların yarışması fikri sosyal politika alanında bir uyuma ve bütünleşmeye karşı çıkmakta ve Avrupa'nın bütünleşmesini asıl olarak iktisadi bir bütünleşme olarak değerlendirmektedir.

AB sosyal politikası ekseninde süre giden tartışmaların en önemli yanlarından biri de sosyal politikanın dar anlamda müktesebat ile (*acquis*) sınırlı olarak mı yoksa geniş anlamda "Avrupa sosyal modeli" çerçevesinde mi ele alınacağı sorunudur. AB sosyal politikası salt müktesebat ile sınırlı olarak değil, Avrupa sosyal modelinin dayandığı "demokrasi ve insan haklarına saygı" değerleri bağlamında ele alınmalıdır.

1960'ların başından bu yana Avrupa bütünleşmesi içinde yer almaya çalışan Türkiye'de sosyal politika alanında, Batı Avrupa uygulamalarında, AB ve AK standartları ile ILO sözleşmelerinde ifadesini bulan sosyal politika normlarına, özellikle kolektif sosyal haklara yönelik direnç devam etmektedir. Uyum sürecinin en yavaş ilerleyen yanlarından biri sosyal politikadır. Sosyal politika alanında yaşanan sorunlar, gecikme ve direnç sosyal politikanın Türkiye'ye "özgü" yanları ile yakından ilintilidir. AB uyum sürecinin kendi doğasına özgü sorunlarının yanında ülkemize özgü tarihsel ve toplumsal gelişme sürecinin kendisi de doğrudan ek zorluklar yaratmaktadır.

AB sosyal politikasına uyum konusunda işveren örgütleri ve hükümetler tarafından tercih edilen dar yorum nedeniyle bu alanda ilerleme sağlanamamaktadır. AB organları geniş yorumu tercih etmesine rağmen hükümet ve işveren örgütleri dar yorumda ısrar etmektedir. Bunun sonucunda sosyal politika uyumu önemli bir bölümü teknik düzenlemeler olan sosyal politika yönergelerine uyum ile sınırlanmaktadır.

AB uyum sürecinde yapılan hukuksal düzenlemelerin en önemli eksikliği, ekonomik ve sosyal haklar ile kolektif özgürlükleri ihmal etmesidir. AB uyum süreci, liberal bir yaklaşımla, klasik hak ve özgürlükler kapsamında ele alınmaktadır. Oysa AB sürecinin temel belgeleri olan katılım ortaklığı belgeleri ve düzenli ilerleme raporları, ekonomik ve sosyal haklar ile sendikal özgürlükleri Kopenhag Kriterleri bağlamında siyasi kriter olarak, diğer bir deyişle önkoşul olarak değerlendirmektedir.

AB sosyal politikasına uyum, yönergelerle sınırlı bir konu değil, AB antlaşmalarının atıf yaptığı ve AB tarafından referans belgeler olarak kabul edilen İHAS, Avrupa Sosyal Şartı, BM İkiz Sözleşmeleri ve ILO'nun sözleşmelerinde güvence altına alınan kolektif sendikal hak ve özgürlükleri de içeren geniş kapsamlı bir konudur.

AB müzakere süreci, sosyal politika ve sendikal haklar açısından bir sihirli değnek değildir. Çalışanlar ve onların örgütleri açısından önemli olanaklar barındıran bu sürecin, nasıl işleyeceği ve hangi yönde gelişeceği sadece müzakere değil aynı zamanda bir sosyal mücadele konusudur.

Kaynakça

AB Bakanlığı (2014a). "Katılım Müzakerelerinde Mevcut Durum" http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=65&l=1

AB Bakanlığı (2014b). (Fasıl 19) "Sosyal Politika ve İstihdam," http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=84&l=1

AB Konseyi (2003). *Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, DPT Yayınları, Ankara.

ABGS (2004). "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2001 ve 2003 Türkiye Ulusal Programının 'Siyasi Kriterler' Bölümlerinde Öngörülen Mevzuat Değişikliklerinin Gerçekleşme Durumu," www.abgs.gov.tr (erişim 15 Mart 2004).

Abraham, Katharina ve Susan Houseman (1993). "Does Employment Protection Inhibit Labor Market Flexibility," Upjohn Institute Staff Working Paper. http://www.upjohninst.org/publications/wp/ (erişim: 14 Ekim 2002).

Afetinan, A (1982). *İzmir İktisat Kongresi*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.

Akkaya, Yüksel (1996). "Neo-Korporatizm ve Türkiye'de Sendikacılık," Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Akkaya, Yüksel (2003). "Avrupa Birliği ve Sendikacılık," *AB Türkiye*, ed. Mehmet Türkay, Yeni Hayat Kütüphanesi, İstanbul.

Aktan, Coşkun Can (2002). *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Hak-İş Yayınları, Ankara.

Aktar, Cengiz (2005). "About EU chapters," *Turkish Daily News*, 28 Ekim 2005.

Albert, Michel (1992). *Kapitalizme Karşı Kapitalizm*, çev. Cemil Oktay ve Hüsnü Dilli, Afa Yayınları, İstanbul.

Alejandro Donado ve Klaus Walde (2012). "How Trade Unions Increase Welfare," Ağustos 2011, *Economic Journal*, Cilt 122, S. 563, s. 990-1009.

Altvater, Elmar (1984). "Neoliberal Karşıdevrimin Hiç de Gizli Olmayan Çekiciliği," çev. Nail Satlıgan, *İktisat Dergisi*. Sayı 241, Aralık 1984.

Alvaredo, Facundo, Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty ve Emmanuel Saez (2014), The World Top Incomes Database, http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/ , 10/08/2014

Armack, Alfred Müller (1956). Sosyal Piyasa Ekonomisi, çev. Kamil Tüğen, http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/tugen-sosyalpiyasa.pdf (10 Ağustos 2014).

Associated Press (7 Mart 2005).

Ataman, Berrin Ceylan (2010). *Avrupa Birliği İstihdam ve Sosyal Politikası*, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Atkinson, Tony (2002). "Income Inequality and the Welfare State in a Global Era." The J. Douglas Gibson Lecture, School of Policy Studies, Queen's University.

ATO (2004). *Avrupa Birliği'nde Maskeli Balo, Dayatmalar ve Gerçekler*, Vatanseverin El Kitabı Serisi: 1, Ankara Ticaret Odası, Ankara.

Avcıoğlu, Doğan (2001). *Türkiyenin Düzeni*, Tekin Yayınevi, İstanbul.

Aykaç, Mustafa (2002). "Avrupa Birliği Sosyal Politikası," *Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri*, ed. Mustafa Aykaç-Zeki Parlak, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Aykaç, Mustafa (2001). "Küreselleşme Sürecinde İstihdam ve İşsizlik," *Active* (Eylül-Ekim 2001).

Aykaç, Mustafa ve Zeki Parlak (ed.) (2002). *Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri*, Elif Kitabevi, İstanbul.

Bainbridge, Timothy (2000). *The Penguin Companion to European Union*, 3. Baskı, Penguin Books, Londra.

Baldock, John (2003). "Social Policy, Social Welfare, and the Welfare State," *Social Policy*, ed. John Baldock vd, 2. baskı, Oxford University Press, Oxford.

Basic Agreement (1965) between The Swedish Employers' Confederation and The Confederation of Swedish Trade Union, Andrén & Holms Boktryckeri, Stockholm 1965.

Başesgioğlu, Murat (2003). "ÇSGB olarak AB Müktesebatına Uyum Yolunda Hazırlıklarımız Tüm Hızıyla Sürmektedir," *İşveren Dergisi*, c. 41, Sayı 11, Ağustos 2003.

Baştürk, Abdullah (1986). *Yargı Önünde Savunma*, Çağdaş Yayınları, İstanbul.

Beilharz, Peter (1993). *Labour's Utopias: Bolshevism, Fabianism, Social Democracy*,: Routledge, New York.

Benelhocine, Carole (2012). *The European Social Charter*, Council of Europe Publishing.

Bercusson, Brian (1999). "Protecting collective agreements," *Thompson Labour and European Law Review*, S. 41 (Aralık 1999).

Berktay, Fatmagül (2012). "Liberalizm: Tek Bir Teorik Pozisyona İndirgenmesi Olanaksız Bir İdeoloji," *19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler* (Der: Birsen Öz) içinde, 5. baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Bertola, Guiseepe, Tito Boeri ve Sandrine Cazes (2000). "Employment Protection in Industrialised Countries: The Case for new indicators," *International Labour Review*, c. 139, No 1, Cenevre.

Beveridge Report (1942), "Social Insurance and Allied Services," Report by Sir William Beveridge, Presented to Parliament by Command of His Majest, Kasım 1942 http://www.sochealth.co.uk/resources/public-health-and-wellbeing/beveridge-report/

Bilgin, Aslı (2011). "Divan'ın İkilemi: Temel Haklar ve Temel Özgürlükler Arasında Denge," *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* Cilt: 13, Sayı: 1, s.51-93.

Birand, Mehmet Ali (2001). *Türkiye'nin Avrupa Macerası*, 11. baskı, Doğan Kitap, İstanbul.

Blomeyer, Wolfgang (1997). "Almanya'da Feshe Karşı Korumanın Ekonomik ve Sosyal Sonuçları," *Almanya ve Türkiye'de İşçinin Feshe Karşı Korunması Semineri*, Alkım Yayınevi, İstanbul.

Boeri, Tito vd (ed.) (2001). *The Role of Unions in the Twenty-First Century*, Oxford University Press, Oxford.

Boltho, Andre (2003). "What's Wrong With Europe?" *New Left Review*, Temmuz-Ağustos 2003.

Boratav, Korkut (2003). *Türkiye İktisat Tarihi*, 7. baskı, İmge Kitabevi, Ankara.

Borchardt, Klaus-Dieter (2010). *The ABC of European Union Law*, Publications Office of the European Union, Lüksemburg.

Bottomore, Tom (2008). "Sosyalizm," *Modern Toplumsal Düşünce Sözlüğü*, Ed: William Outhwaite, çev. Melih Pekdemir, İletişim Yayınları, İstanbul.

Bozkurt, Veysel (2001). *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Vipaş, Bursa.

Brunhoff, Suzanne de (1992). *Devlet ve Sermaye*, çev. Kuvvet Lordoğlu, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.

Buğra, Ayşe (1997). *Devlet ve İşadamları*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Buğra, Ayşe ve Çağlar Keyder (der.) (2006). *Sosyal Politika Yazıları*, çev. Burcu Yakut Çakar-Utku Barış Balaban, İletişim Yayınları, İstanbul.

Camdessus, Michael (2002). "The Impact of Globalization on Workers and Their Trade Unions," www.imf.org/external/np/sec/mds/1996/mds9613.htm. (21 Ekim 2002).

Cangiani, Michele (2006). "The Continuing Crisis of Democracy," Kenneth Mc Robbie, Kari Polanyi Levitt (ed.). *Karl Polanyi in Vienna: The Contemporary Significance of The Great Transformation*, Black Rose Books, Londra.

Carchedi, Guglielmo (2001). *For Another Europe: A Class Analysis of European Economic Integration*, Verso, Londra 2001, s. 240.

Centel, Tankut. "Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikasına Uyumu," *İşveren Dergisi*, c. 38, Sayı 6 (Mart 2000).

Ceylan, Ömer (2009). Türkiye'de Sosyal Siyasetin Oluşumunda Gerhard Kessler, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı 57, s. 579-600

CHF (1931). *C.H.F Programı*, Devlet Matbaası, İstanbul 1931.

Cini, Michelle (2009). *European Union Politics*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford.

Coates, David (2000). *Models of Capitalism: Growht and Stagnation in the Modern Era*, Polity Press, Oxford.

Cochrane, Allan vd. (ed.) (2002). *Comparing Welfare State*, 2. Baskı, Sage Publications, Londra.

Combination Act of 1800, http://www1.umassd.edu/ir/resources/laborandsocial/ (erişim 14 Temmuz 2012).

Cumhuriyet (2002). "AB Emperyalizmi ile Değil Dünya Halkları ile Bütünleşelim" başlıklı ilan, (1 Temmuz 2002).

Cumhuriyet (2002). "Türkiye Cumhuriyetini Kuran Türk Ulusuna" başlıklı ilan, (7 Haziran 2002);

Çağlar, Bakır (1989). *Anayasa Bilimi, Bir Çalışma Taslağı*, BFS, İstanbul.

Çavdar, Tevfik (2003). *Türkiye Ekonomisinin Tarihi*, İmge Kitabevi, Ankara.

Çelik, Aziz (2005). "AB Anayasası İçin Bir Okuma Önerisi," *Birikim Dergisi*, Sayı 190, Şubat 2005.

Çelik, Aziz (2013). "Trade unions and deunionization during ten years of AKP rule," *Perspectives*, Ocak 2013, Heinrich Böll Stiftung.

Çelik, Aziz (2013). A General Evaluation of Turkey's New Act on Trade Unions and Collective Agreements, 2013, fes-tuerkei.org/media/pdf/Publikationen%20Archiv/International%20Policy%20Analysis/2012/general%20evaluation.pdf

Çelik, Aziz (2002). "Sendikalar Neden AB Sürecini Desteklemeli?" *Radikal*, 8 Haziran 2002.

Çelik, Aziz (2003). "Sendikal Haklarda İlerleme Yok," *Cumhuriyet*, 27 Kasım 2003.

Çelik, Aziz (2003). "Yeni İş Yasasının Anlamı," *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Yıl 15, Sayı 48, Eylül-Ekim 2003.

Çelik, Aziz (2005b). "Hayır"ın ardından," *Birikim Dergisi*, Sayı 195, Temmuz 2005.

Çelik, Aziz (2007). "Sendikaların Yeni Dünyası," *Türkiye'de Sendikal Kriz ve Sendikal Arayışlar*, der. Fikret Sazak, Epos Yayınları, Ankara.

Çelik, Aziz (2008). "Vatandaşlık, Demokratikleşme ve Toplu İşçi Hakları: Yüzyıllık Vesayetçi Gelenek (1908-2008)" *Aydınlanma, Türkiye ve Vatandaşlık* İçinde, Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, İstanbul.

Çelik, Aziz (2008). Milli Güvenlik Gerekçeli Grev Ertelemeleri, *Çalışma ve Toplum*, 2008/3 (18).

Çelik, Aziz (2010). "Muhafazakâr Sosyal Politika Yönelimi: Hak Yerine Yardım-Yükümlülük Yerine Hayırseverlik" *İÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No 42, Mart 2010

Çelik, Aziz Çelik ve Zafer Aydın (2004). "Gelenekten Geleceğe" *Cumhuriyet* (1-2 Mayıs 2004).

Çelik, Nuri (2000). *İş Hukuku Dersleri*, genişletilmiş 15. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.

Dayen, David (2012). "European Central Bank Becomes Social Policy Executor," 8 Haziran 2012, http://news.firedoglake.com/2012/06/18/european-central-bank-becomes-social-policy-executor/

Demircioğlu, Murat (1987). *Dünyada İşçi Sendikaları*, Basisen Yayınları, İstanbul.

Dennis, Ian ve Anne-Catherine Guio (2004). Poverty and social exclusion in the EU, Statictics in focus, *Eurostat*.

Dereli, Toker (1975). *Aydınlar, Sendika Hareketi ve Endüstriyel İlişkiler Sistemi*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.

Dereli, Toker (1993). "Batı Dünyasında Sendikaların Durumu ve Geleceğinin Çeşitli Açılardan İrdelenmesi," *Sendikal Arayış Konferansı: (Temmuz 1993) Tebliğ ve Tartışmalar*, İstanbul Mülkiyeliler Vakfı Yayını, İstanbul.

Dereli, Toker (1998). *Labour Law and Industrial Relations in Turkey*, Menteş Kitabevi-Kluwer Law International, Istanbul.

DİSK (1980). *7. Genel Kurul Çalışma Raporu*, 25-30 Haziran 1980.

DİSK (1994). *9. Genel Kurul Çalışma Raporu*, 4-7 Ağustos 1994, İstanbul: DİSK Yayınları.

Division of competences within the European Union (2014). http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_en.htm (12 Temmuz 2014).

Divitçioğlu, Sencer (1981). *Asya Üretim Tarzı ve Osmanlı Toplumu*, Sermet Matbaası, Kırklareli.

DPT (2000). *Sekizinci 5 Yıllık Kalkınma Planı Türkiye-Avrupa Birliği Özel ihtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

DPT (2001). *Sekizinci 5 Yıllık Kalkınma Planı, Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

Drucker, Peter F. (1971). "Fascism as the End of Economic Man," *The Place of Fascism in European History*, (Ed: Gilbert Allardyce), Prentice-Hall Inc, Londra.

Dülger, İlhan (2000). "Avrupa Birliği ve Türkiye'de İktisadi Politika-Sosyal Politika Eşgüdümü," *İşveren Dergisi*, c. 38, Sayı 6 (Mart 2000).

ECJ, C-438/05 International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union, Viking Line ABP.

ECJ, C-341/05, Laval un Partneri Ltd.

Edgell, Stephen (1997). *Class*, Routledge, New York.

Edlund, Sten ve Birgitta Nyström (1998). *Developments in Swedish Labor Law*, The Swedish Institute, Stockholm.

EESC (2014). http://www.eesc.europa.eu (2 Ağustos 2014).

Egan, Michelle (2003). "The Single Market," *European Union Politics*, ed. Michelle Cini, Oxford University Pres, New York.

Egemen, Erdal ve Mehmet Odabaş (ty). *Türk Toplu İş Sözleşmesi Mevzuatı*, Doğuş Matbaası, Ankara.

Ekin, Nusret (1987). *Endüstri İlişkileri*, İstanbul.

Ekin, Nusret (2000). *Türkiye'de Yapay İstihdam ve İstihdam Politikaları*, İTO Yayınları, İstanbul.

Ekonomi, Münir (1997). "Maastricht Antlaşmasından Önce Birliğin Sosyal Politikaları," *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri*, Çimento Müstahsilleri Sendikası Yayını, Ankara.

Eliaçık, R. İhsan (2011). *Adalet Devleti*, İnşa Yayınları, İstanbul.

Engels, Friedrich (1974). *İngiltere'de Emekçi Sınıfların Durumu*, çev. Oktay Emre, Gözlem Yayınları, İstanbul.

Engels, Friedrich (1977). *Ütopik Sosyalizm ve Bilimsel Sosyalizm*, Sol Yayınları, Ankara.

EPSU (2014). ETUC shows how Troika policies bring economic failure and social disaster, http://www.epsu.org/a/10144 (21.08.2014)

Erdoğan, Mustafa (2001). "Avrupa Birliği Anayasalarında Devletin Temel Nitelikleri," *Liberal Düşünce Dergisi* (Yaz 2001), Sayı 23.

Erdut, Zeki Erdut (2003). *Küreselleşme Bağlamında Uluslararası Sosyal Politika ve Türkiye*, ikinci baskı, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir.

Erol, Ahmet ve Safa Gürsoy (1990). *İsveç'te Örgütlenme Özgürlüğü ve Sendikal Haklar*, Ankara.

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.

Esping-Andersen, Gøsta (2003). *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, New York.

ETUC (1998). *Activity Report*, 1995-1998.

ETUC (2006). "The in-depth modification of the Services Directive is a success but the ETUC will continue its action to improve certain areas" http://www.etuc.org/press/depth-modification-services-directive-success-etuc-will-continue-its-action-improve-certain#.VARUG0t9-SY (15.08.2014).

ETUI (2001), *Manifesto Social Europe*, ed. Ulrich Mückenberger, Brüksel.

Eur-Lex (2014). Avrupa Birliği Mevzuat Veri Tabanı. http://eur-lex.europa.eu

European Commission (1998). Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession 1998, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm#regular_reports (erişim: 30 Ocak 2004).

European Commission (1999). Regular Report From The Commission On Turkey's Progress Towards Accession, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm#regular_reports (erişim: 30 Ocak 2004).

European Commission (2000). Regular Report From The Commission On Turkey's Progress Towards Accession, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm#regular_reports (erişim: 30 Ocak 2004)

European Commission (2002). Regular Report From The Commission On Turkey's Progress Towards Accession, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm#regular_reports (erişim: 30 Ocak 2004).

European Commission (2003). Regular Report From The Commission On Turkey's Progress Towards Accession, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm#regular_reports (erişim: 30 Ocak 2004).

European Commission (2004). Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession 2004 Brüksel, http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/turkey/docs.htm#regular_reports

European Parliament (2010). The impact of the ECJ judgements on Viking, Laval, Rüffert and Luxembourg on the practice of Collective bargaining and effectiveness of Social action. http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24274/20110718ATT24274EN.pdf

European Union (2010). Consolidated Treaties Charter of Fundamental Rights, Lüksemburg: Publications Office of the European Union.

Eurufound, http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/etuc.htm

Evans, Jason Evans ve Walter Block (2002). "Labour Policies: Gains or Pains?, *Cross Cultural Management*, c. 9, No 1.
Evrensel gazetesi (26 Ağustos 2005).
Falkner, Gerda (2009). "The EU's Social Dimension," *European Union Politics*, ed. Michelle Cini, Oxford University Press, New York.
Farrell, Mary, Stefano Fella and Michael Newman (2002). *European Integration in the 21st Century: Unity in Diversity*, Sage Publications, Londra.
Friedman, Milton (1988). *Kapitalizm ve Özgürlük*, çev. Doğan Erberk ve Nilgün Himmetoğlu, Altın Kitaplar, İstanbul.
Fukuyama, Francis (ty.)*Tarihin Sonu ve Son İnsan*, çev. Zülfü Dicleli, Simavi İnceleme, İstanbul.
Galgóczi, Béla vd. (ed.) (2004), *The Enlargement of Social Europe*, ETUI, Brüksel.
Geyer, Robert (2000). *Exploring European Social Policy*, Polity Press, Cambridge.
Gordon Marshall, Gordon (1999). (editör), *Sosyoloji Sözlüğü*, çev. Osman Akınhay-Derya Kömürcü, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
Göze, Ayferi (1993). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, Genişletilmiş 6. Bası, Beta, İstanbul.
Greenspan, Alan (2000). "Trade Support Is Dwindling, Fed Chief Says," *The New York Times* (26 Ağustos 2000).
Guyot, Yues (1910). *Socialistic Fallacies*, Cope and Fenwick, Londra.
Gülmez, Mesut (2005). *Sendikal Haklarda Uyum Sorunu*, AB Sosyal Uyum Dizisi, Belediye-İş Yayınları, Ankara.
Gülmez, Mesut (2008). "Sendika Hakkı, Toplu Sözleşme ve Grevi de İçeren Toplu Eylem Haklarını Kapsar mı," *Çalışma ve Toplum*, Sayı 18, 2008/3;
Gülmez, Mesut (1995). *Meclislerde İşçi Sorunu ve Sendikal Haklar (1909-1961)*, Öteki Yayınevi, Ankara.
Gülmez, Mesut (1996). *Dünyada Memurlar ve Sendikal Haklar*, TODAİE, Ankara.
Gülmez, Mesut (1998), "Tatil-i Eşgal Kanunu," *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*, İstanbul: Tarih Vakfı ve Kültür Bakanlığı ortak yayını, C. 3, İstanbul.
Gülmez, Mesut (1998)."Tatil-i Eşgal Kanunu," *Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi*, C. 3.
Gülmez, Mesut (1999). "Avrupa Sosyal Şartı Koruma Sistemi ve Türkiye," *Türk-İş Yıllığı 99*, Ankara.
Gülmez, Mesut (2000). *Uluslararası Sosyal Politika*, TODAİE, Ankara.
Gülmez, Mesut (2002). "Uyum Düzenlemelerinin Üvey Evladı: Sendikal Haklar," Anayasa ve Uyum Yasaları Paneli, 13-14 Aralık 2002, Ankara. www.barobirlik.org.tr/yayinlar/makaleler (erişim: 26 Ocak 2004).
Gülmez, Mesut (2003). *Avrupa Birliğinde Sosyal Politika*, Türkiye-AB Sendikal Koordinasyon Komisyonu Yayınları, Ankara.
Gülmez, Mesut (2005). "Sendikal Haklara İlişkin Sözleşmelerin İç Hukuka Üstünlüğü ve Yasalarımızdaki Aykırılıklar," *Çalışma ve Toplum*, Sayı 4, 2005/1.
Gülmez, Mesut (2008). *Avrupa Birliği ve Sosyal Politika*, Hatipoğlu Yayınları, Ankara, s. viii
Gülmez, Mesut (2010). "Sendikal Hakların Bölünmezliği: Toplu Sözleşmesiz ve Grevsiz Sendika Hakkı, Özünden Yoksundur," *Çalışma ve Toplum*, Sayı 26, 2010/3.
Gülmez, Mesut (2010). "Grev yasak demenin başka yolu," *Radikal İki*, 28 Mart 2010.
Gülmez, Mesut (2011). *Uluslararası Sosyal Politika*, 3. Baskı, Hatipoğlu Yayınevi, Ankara.

Gürbüz, Yaşar (1981). *Anayasalar*, Filiz Kitabevi, İstanbul.

Güzel, Ali (1998). "Roma ve Maastricht Antlaşmaları Sürecinde Avrupa Sosyal Modeli ve Türkiye," *Metin Kutal'a Armağan*, TÜHİS, Ankara.

Güzel, Ali (2001). "İş Güvencesine İlişkin Temel İlke ve Eğilimler Işığında Yasa Tasarısının Değerlendirilmesi," *İş Güvencesi Yasa Tasarısının Değerlendirmesi*, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul.

Habermas, Jürgen (2001). "Why Europe Needs A Constitution," *New Left Review* 11, Eylül-Ekim 2001.

Hak-İş (1989). *6. Olağan Genel Kurul Faaliyet Raporu*, 22, 23, 24 Aralık 1989, Ankara.

Hak-İş (2003). 10. Olağan Genel Kurul Faaliyet Raporu, 5-7 Aralık 2003, Ankara.

Hanlein, Andreas (2006). "Gerhard Kessler: Türkiye'de Sürgün Bir Alman Sosyal Politikacı," çev. Dr. Alpay Hekimler, *Çalışma ve Toplum*, Sayı 9, 2006/2.

Hantrais, Linda (2000). *Social Policy in the European Union*, 3. baskı, Palgrave Macmillan, Londra.

Hantrais, Linda (2007). *Social Policy in the European Union*, 3. baskı, Palgrave Macmillan, Londra.

Hayek, Frederick A. (2001). *The Road to Serfdom*, Routledge, Londra.

Hayek, Friedrich A (1976). "Law Legislation and Liberty," C. 2: *The Mirage of Social Justice*, The University of Chicago Press, Chicago.

Hayek, Friedrich. A. (1960), *The Constitution of Liberty*, Routledge and Kegan Paul, Londra.

Hayes, Chris (2004). "ISS Material Lean," Lean Articles, http://lean.utk.edu/articl_m.asp (1 Şubat 2004).

Hazine Müsteşarlığı (2014). İhale Veri Tabanı, http://www.cfcu.gov.tr/hibe_list.php?lng=tr

Hill, Michael (1997). *Understanding Social Policy*, Blackwell Publishers, Oxford, s. 1.

Hirst, Paul ve Grahame Thompson (1998). *Küreselleşme Sorgulanıyor*, çev. Çağla Erdem ve Elif Yücel, Dost Kitabevi, Ankara.

Hobsbawm, Eric (2003). *Sanayi ve İmparatorluk*, 2. baskı, çev. Abdullah Ersoy, Dost Kitabevi, Ankara.

Hobsbawm, Eric (1997). *The Age of Empire 1875-1914*, 4. baskı Weidenfeld and Nicolson, Londra.

Hobsbawm, Eric (2003). *Devrim Çağı 1789-1848*, 3. baskı, çev. Bahadır Sina Şener, Dost Kitabevi, Ankara.

Hoffmann, Jürgen vd. (2002). *The Europenisation of Industrial Relation in a Global Perspective: A Literature Review*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

Hooghe, Liesbet ve Gary Marks (1997). "The Making of a Polity: The Struggle Over European Integration," European Integration Online Papers (EIoP c. 1 (1997) No. 004, http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-004.pdf (erişim: 12 Temmuz 2014).

Hooghe, Liesbet ve Gary Marks (2001). "Types of Multi-Level Governance," European Integration online Papers (EIoP), c. 5 (2001) No 11, s. 4 http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm (erişim: 14 Temmuz 2014).

Houseman, Susan (1994). "Job Security v. Labor Market Flexibility. Is There a Tradeoff," Employment Research (Bahar 1994). http://www.upjohninst.org/publications/empres.html (14 Ekim 2002).

Huberman, Michael ve Chris Minns (2005). "Hours of Work in Old and New Worlds: The Long View, 1870-2000," Ağustos 2005 http://www.tcd.ie/Economics/staff/minnsc/research/HubermanMinns.pdf

Hyman, Richard (1973). *Marxism and the Sociology of Trade Unionism*, Pluto Press, Londra.

Hyman, Richard (1995). "Avrupa Birliği, Ekonomik Globalleşme ve Endüstri İlişkileri," çev. Ahmet Selamoğlu, *IV. Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi*, Kamu-İş, Ankara.

Hyman, Richard (2008). "Sendikalizm," *Modern Toplumsal Düşünce Sözlüğü*, Ed: William Outhwaite, çev. Melih Pekdemir, İletişim Yayınları, İstanbul.
ICEM (1996). *Power and Counter Power: The Union Response to Global Capital*, Pluto Press, Chicago.
İKV (2001). *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye'nin Uyumu*, İKV Yayını, İstanbul.
ILO (1997). *World Labour Report*, Cenevre.
IMF (2003). *World Economic Outlook*, Nisan 2003, Washington DC..
İnsel, Ahmet (2002). *Türkiye Toplumunun Bunalımı*, 4. baskı, Birikim Yayınları, İstanbul.
İnsel, Ahmet (2004). *Neo-Liberalizm, Hegemonyanın Yeni Dili*, Birikim Yayınları, İstanbul.
Işıklı, Alpaslan (1979). *Sendikacılık ve Siyaset*, Birikim Yayınları, İstanbul.
Işıklı, Alpaslan (1987). "Türkiye'de İşçi Hareketinin Batı İşçi Hareketi Karşısında Özgünlüğü," *11. Tez Kitap Dizisi*, Uluslararası Yayıncılık, Şubat 1987, İstanbul.
Işıklı, Alpaslan (1995). *Sendikacılık ve Siyaset*, Cilt. 2, Öteki Yayınevi, Ankara.
Işıklı, Alpaslan (2003). "Başlıca Sosyal Doktrinler Açısından Sendikacılık," *Mülkiye*, Mart-Nisan-Mayıs 2003, Cilt: XXVII.
Jackson, Julian (2002). *Europe 1900-1945*, Oxford University Press, New York.
Jorens, Yves, Jean-Philippe Lhernould ve Simon Roberts (2011). *Avrupa Birliği'nde Sosyal Güvenlik Hukuku El Kitabı, Handbook on European Social Security Law*, Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Artırılması için Teknik Destek, Türkiye Avrupa Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından ortaklaşa finanse edilen proje kitabı, EuropeAid/126747/D/SV/TR.
Kamu Çalışanı (2002). Sayı 109 (Ağustos 2002).
Kamu-Sen (2014). "Konfederasyon Olarak, Türkiye-Ab Toplantısı'nda Görüşlerimizi Sunduk," http://www.kamusen.org.tr/haber_goster.php?Id=8346
Kansu, Aykut (2002). "Türkiye'de Korporatist Düşünce ve Korporatizm Uygulamaları," *Türkiye'de Modern Siyasi Düşünce*, Cilt 2, *Kemalizm*, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.
Kapani, Münci (1970). *Kamu Hürriyetleri*, yeniden gözden geçirilmiş ve genişletilmiş 3. baskı, AÜ Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.
Karluk, Rıdvan (2003). *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Beta, İstanbul.
Karluk, S. Rıdvan (2014). *Avrupa Birliği Kuruluşu, Gelişmesi, Genişlemesi ve Kurumları*, 11. baskı, Beta, İstanbul.
Kazgan, Gülten (1984). *İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi*, 3. baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul.
Kaya, Pir Ali (ed.) (2014). *Uluslararası Sosyal Politika*, Siyasal Kitabevi, Ankara
Kenneth Mc Robbie, Kari Polanyi Levitt (2000). *Karl Polanyi in Vienna: The Contemporary Significance of the Great Transformation*, Black Rose Books, Londra.
Kent, Penelope (2001). *Law of the European Union*, 3. baskı, Longman, Londra, s. 305.
Keynes (1926). "The End of Laissez Faire" http://www.panarchy.org/keynes/laissezfaire.1926.html (12.08.2014).
Kılıç, Salih (2003). *19. Olağan Genel Kurul Açış Konuşması, 3-7 Aralık 2003*, Türk-İş Yayını, Ankara.
Kocaoğlu, Mehmet (1987). *Sosyal Politika ve İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik*, Ankara.
Koç, Yıldırım (1988). "İsmail İnan," *Türk-İş Tarihinden Portreler, Eski Sendikacılardan Anılar, Gözlemler* (1), Türk-İş Yayını, Ankara.
Koç, Yıldırım (2001). *Türkiye AB İlişkileri*, Türk-İş Yayını, Ankara.

Koç, Yıldırım (2003). *Türkiye İşçi Sınıfı ve Sendikacılık Hareketi Tarihi*, Yol-İş Yayını, Ankara.
Koç, Yıldırım (2010). *Türkiye İşçi Sınıfı Tarihi, Osmanlı'dan 2010'a*, Epos Yayınları, Ankara.
Kongar, Emre (1981). *Toplumsal Değişme Kuramları ve Türkiye Gerçeği*, Remzi Kitabevi, İstanbul.
Koray, Meryem (1994). *Değişen Koşullarda Sendikacılık*, İstanbul.
Koray, Meryem (2000). *Sosyal Politika*, Ezgi Kitabevi, Bursa.
Koray, Meryem (2002). "Rethinking On the Future of the European Socio-Political Model and Some Critical Questions," *The European Union Enlargement Process and Turkey*, ed. Muzaffer Dartan, Çiğdem Nas, Marmara University European Community Institute, İstanbul.
Koray, Meryem (2004). "Marjinaleşmeden Çıkmak," *Radikal*, 20 Mayıs 2004.
Koray, Meryem (2005). *Avrupa Toplum Modeli*, İmge Kitabevi, Ankara.
Koray, Meryem (2005). *Sosyal Politika*, 2. baskı, İmge Kitabevi Yayınları Ankara.
Koray, Meryem ve Aziz Çelik (2007). *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Sosyal Diyalog*, Belediye-İş Yayını, Ankara.
Kristal-İş Sendikası (2004). *14. Genel Kurul Olağanüstü Bir Dönemden Belgeler 2002-2004*, İstanbul.
Kuhnle, Stein (1999). "Survival of the European Welfare State," Arena Working Papers WP 99/19, http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers1999/wp99_19.htm (20 Ağustos 2014).
Kunz, Jan (2002) "Labour Mobility and EU Enlargement," www.tuc.org/ETUI/Publications/DWP/oz-kunz.pdf, s. 13)
Kutal, Gülten (1977). *Teşkilat Sorunları ve Başlıca Faaliyetleri Açısından Türkiye'de İşçi Sendikacılığı (1960-1968)*, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul.
Kutal, Gülten (1997). *Türkiye'de İşçi Sendikacılığı (1960-1980)*, İÜ İktisat Fakültesi, İstanbul.
Kutal, Metin (1998). "Toplumsal Anlaşma," *Sendikacılık Ansiklopedisi*, İstanbul
Kuyucuklu, Nazif (1980). *İktisadi Olaylar Tarihi*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
Larson, Simeon ve Bruce Nissen (Ed.) (1987). *Theories of the Labor Movement*, Wayne State University Press, Detroit.
Le Chapelier Law. http://www.chnm.gmu.edu/revolution/d/370/ (erişim: 14 Temmuz 2012).
Lefranc, George (1966). "Dünyada Sendikacılık," çev. Asım Bezirci, *Dünyada ve Bizde Sendikacılık* içinde, Varlık Yayınları, İstanbul.
Levitt, Kari Polanyi (2000). "The Great Transformation from 1920 to 1990," *Karl Polanyi in Vienna; The Contemporary Significance of The Great Transformation*, ed. Kenneth McRobbie, Polanyi, Kari Polanyi Levitt, Black Rose Books, Londra.
Lipietz, Alain (1995). "Post-Fordist World: Labour Relations, International Hierarchy and Global Ecology," Durham, www.lipietz.net (21 Kasım 2003).
Lordoğlu, Kuvvet, Nurcan Özkaplan ve Mete Törüner (1999). *Çalışma İktisadı*, 3. Baskı, Beta, İstanbul.
Makal, Ahmet (1999). *Türkiye'de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
Makal, Ahmet (2002). *Türkiye'de Çok Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1946-1963*, İmge Kitabevi, Ankara.
Mandel, Ernest (1974). *Avrupa Meydan Okuyor*, çev. Tunç Tayanç, Bilgi Yayınevi, İstanbul.
Manning, Nick (2003). "Welfare, Ideology, and Social Theory," *Social Policy*, ed. John Baldock vd., 2. baskı, Oxford University Press, Oxford.

Marshall T. H. ve Tom Bottomore (1992). *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, Londra.
Marshall, T. H. (2006). "Yurttaşlık ve Sosyal Sınıf," *Sosyal Politika Yazıları*, der. Ayşe Buğra-Çağlar Keyder, çev. Burcu Yakut Çakar-Utku Barış Balaban, İletişim Yayınları, İstanbul.
Marx, Karl (1976). *Kapital*, Birinci Cilt, çev. Alaattin Bilgi, Sol Yayınları, Ankara.
Marx, Karl (1976). *Louis Bonaparte'ın 18 Brumaire'i*, çev. Sevim Belli, Sol Yayınları, Ankara.
Marx, Karl (1979). *Felsefenin Sefaleti*, 3. baskı, çev. Ahmet Kardam, Sol Yayınları, Ankara.
Marx, Karl (1979). *Ücretli Emek ve Sermaye- Ücret, Fiyat ve Kâr*, çev. Sevim Belli, Sol Yayınları, Ankara.
Marx, Karl ve diğerleri (1975). *Sendikalar Üzerine*, çev. Engin Karaoğlu, Bilim Yayınları, İstanbul.
Marx, Karl ve Friedrich Engels (1976). *Komünist Manifesto*, çev. Süleyman Arslan, Bilim ve Sosyalizm Yayınları, İstanbul.
Mayer, Gerald (2004). "Union Membership Trends in the United States," Congressional Research Service, 2004 http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/174
McDonald, Frank ve Stephen Dearden (1999). *European Economic Integration*, 3. baskı, Longman, Essex.
McGiffen, Steven P (2001). *The European Union: A Critical Guide*, Pluto Press, Londra.
More, Thomas (1989). *Utopia*, çev. Sabahattin Eyuboğlu, Mina Urgan, Vedat Günyol, Cem Yayınevi, İstanbul.
Moussis, Nicholas (2004). *Avrupa Birliği Politikalarına Giriş Rehberi*, çev. Ahmet Fethi, Mega Press, İstanbul.
Moussis, Nicholas (2014). "The main European Institutions" http://europedia.moussis.eu/books/Book_2/2/4/1/?all=1 (1 Ağustos 2014).
Munck, Ronaldo (2002). *Globalisation and Labour the New "Great Transformation,"* Zed Books, Londra.
Munck, Ronaldo (2003). *Emeğin Yeni Dünyası*, Kitap Yayınevi, İstanbul.
Necef, Şule (1996). "Esnekliğin Farklı Boyutları ve Uluslararası Dinamikler," *Petrol-İş Yıllık 95-96*, İstanbul.
O'Connor, James (1993). "Devletin Mali Bunalımı," *Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler*, der. Kemali Saybaşılı, Bağlam Yayınları, İstanbul.
OECD (2014a). Social expenditure, http://stats.oecd.org/ (20 Mayıs 2014)
OECD (2014b) Income Distribution and Poverty, http://stats.oecd.org/ (24 Temmuz 2014)
OECD (2014c). Average annual hours actually worked per worker, http://stats.oecd.org/ (31 Temmuz 2014)
OMC (2014). http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_en.htm (2 Ağustos 2014)
Owen, Robert (1995). *Yeni Toplum Görüşü*, çev. Doğan Şahiner, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
Ökçün, A. Gündüz (1982). *Ta'til-i Eşgal Kanunu 1909*, A.Ü. SBF Yayınları, Ankara.
Örs, Birsen (ed.) (2012). *19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Modern Siyasal İdeolojiler*, 5. baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
Özcüre, Görol (2010). *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası ve Türkiye*, Derin Yayınları, İstanbul.
Öztürk, Osman Metin, "AB Nasıl Bir Türkiye İstiyor?" http://www.kamusen.org.tr/haber_goster.php?Id=4321
Parlak, Zeki (2002). "Avrupa Birliği'nde Sosyal Diyalog," *Tüm Yönleriyle Türkiye-AB İlişkileri*, ed. Mustafa Aykaç ve Zeki Parlak, Elif Kitabevi, İstanbul.

Peker, Recep (1984). *İnkılap Dersleri*, 4. baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 25-57.
Picard, Séverine (2008). "Collective action vs free movement; The Laval and the Viking cases," *Transfer* 1/2008, s. 161.
Pirler, Bülent (2003). "AB Mevzuatına Uyum ve Ulusal Program," *İşveren Dergisi*, c. 41, Sayı 11 (Ağustos 2003).
Polanyi, Karl (2001). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Second Beacon Paperback Edition, Beacon Press 2001, Boston, s. 136.
Polanyi, Karl (2002). *Büyük Dönüşüm, Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri*, çev. Ayşe Buğra, İletişim Yayınları, İstanbul.
Potthoff, Heinrich ve Susanne Miller (2006). *The Social Democratic Party of Germany 1848-2005*, çev. Martin Kane, Dietz, 2006, Bonn
Preis, Ulrich (1997). "Almanya'da İşçinin Feshe Karşı Korunması," *Almanya ve Türkiye'de İşçinin Feshe Karşı Korunması Semineri*, Alkım Yayınevi, İstanbul.
Presidency Conclusions (1997). Extraordinary European Council Meeting On Employment Lüksemburg, 20-21 Kasım 1997. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00300.htm
Radikal. (7 Ekim 2005).
Rifkin, Jeremy (2004). *The European Dream*, Polity Press, Cambridge.
Roberson, David (1993). *Dictionary of Politics*, 2. baskı, Penguin Books, Londra.
Roberts, J.M. (2001). Europe 1880-1945, 3. baskı, Longman, Londra.
Rodrik, Dani (1997). *Küreselleşme Sınırı Aştı mı?* çev. İzzet Akyol-Fatma Ünsal, Kızılelma, İstanbul.
Sarıca, Murat (1980). *Siyasal Tarih*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
Sarıca, Murat (1982). *Birinci Dünya Savaşından Sonra Avrupa'da Barışı Kurma ve Sürdürme Çabaları*, İÜ Siyasal Bilimler Fakültesi, İstanbul.
Sarıca, Murat (1983). 100 *Soruda Siyasi Düşünce Tarihi*, 4. baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul.
Saymen, Ferit H (1948). "Türk İşçi Sendikalarının Karakterleri," *İçtimai Siyaset Konferansları*. Birinci Kitap. İstanbul Üniversitesi İktisat ve İçtimaiyat Enstitüsü Neşriyatı, İstanbul.
Saymen, Ferit H. (1954). *Türk İş Hukuku*, Hak Kitabevi, İstanbul.
Schulte, Bernd (2003). "Türkiye'nin AB Entegrasyonu," *Dönüşüm 03 MESS'in 45. Çalışma Yılı*, Uluslararası Seminer Ekim 2003, MESS Yayınları, ty.
Schutter, Olivier De (2010). "Avrupa Sosyal Şartı'nın İki Yaşamı," *Avrupa Sosyal Şartı: Avrupa İçin Yeni Bir Sosyal Anayasa* içinde, Avrupa Konseyi, Ankara.
Selamoğlu, Ahmet (2002). "Gelişmiş Ülkelerde İstihdam Politikaları, Esneklik Arayışı ve Etkileri," *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (4) 2002/2.
Skidelsky, Robert (1989). "The Social Market Economy," *Social Market Foundation*, no. 1 http://www.smf.co.uk/site/smf/publications/social-market (erişim: 15 Mayıs 2004).
Smith, Adam (2008). *Milletlerin Zenginliği*, çev. Haldun Derin, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2. baskı, İstanbul.
Smith, G. W. (1998). *John Stuart Mill's Social and Political Thought: Critical Assessments*, Routledge.
Somavia Juan (2003). "L'avenir mondial se joue en Europe," *Le Libre Belgique* (2 Şubat 2003), internet baskısı, http://www.lalibre.be/article.phtml?id=10&subid=83&art_id=101936 (30 Aralık 2003).
Soros, George (2003). *Küreselleşme Üzerine*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

Soysal, Mümtaz (1969). *Anayasaya Giriş*, 2. baskı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
Spencer, Herbert (1981). *The Man Versus the State*, Liberty Classics Edition, Indianapolis.
Stewart, Michael (1993). "Keynesci İktisat Öğretisi," *Liberalizm, Refah Devleti, Eleştiriler*, der. Kemali Saybaşılı, Bağlam Yayınları, İstanbul.
Süzek, Sarper (2002). *İş Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul.
Şenatalar, Burhan (2004). "Sosyal Devlet Nereye?," *DİSK - 1. Ulusal Sosyal Politika Kongresi*, Ankara 22-24 Ocak 2004.
Şenkal, Abdülkadir (1999). *Sendikasız Endüstri İlişkileri*, Kamu-İş, Ankara.
Talas, Cahit (1976). *Sosyal Ekonomi*, S Yayını, Ankara.
Talas, Cahit (1982). *Bir Toplumsal Politika Belgesinin Yorumu: Toplumsal Anlaşma*, Ankara.
Talas, Cahit (1992). *Türkiye'nin Açıklamalı Sosyal Politika Tarihi*, Bilgi Yayınevi, Ankara.
Talas, Cahit (1997). *Toplumsal Politika*, 5. baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
Tanilli, Server (2002). *Yüzyılların Gerçeği ve Mirası*, Cilt VI, 4. baskı, Adam Yayınları, İstanbul.
Tanör, Bülent (2004). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, 10. baskı, YKY, İstanbul.
Tanzi, Vito ve Ludger Schuknecht (2000). *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge University Press.
Tanzi, Vito (2005). "The Economic Role of the State in the 21st Century," *Cato Journal*, c. 25, no. 3, Güz 2005.
Taymaz, Erol ve Şule Özler (2005), "Labor Market Policies and EU Accesion: Problems and Prospects for Turkey," *Turkey Economic Reforms and Accesion to the European Union* içinde, World Bank, Washington D.C.
The Constitutional and Instituonal foundation of the German Social State, http://tiss.zdv.uni-tuebingen.de/webroot/sp/spsba01_W98_1/germany1a.htm (erişim 17 Şubat 2004).
The Council of the European Union, The Accession Partnership with the Republic of Turkey, 2001/235/EC, Official Journal of the European Communities, L 85/13 (24.3.2001).
The Economist (30 Nisan-6 Mayıs 2005).
The Social Dimension (1992). Office for Official Publications of the European Communities, Lüksemburg.
TİSK (2000). *İşveren Dergisi*, c. 38, Sayı 6, Mart 2000.
TİSK (2001). 21. *Genel Kurul Çalışma Raporu*, Ankara.
TİSK (2001). *XXI Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu*, 22-23 Aralık 2001, Ankara.
TİSK (2003). "Ulusal Programa İlişkin TİSK Görüşleri," *İşveren Dergisi*, c. 41, Sayı 11, Ağustos 2003.
TİSK (2003). *İşveren Dergisi* (Eylül 2002); "TBMM. İş Kanunu Tasarısı ve Sağlık Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu Raporu" (1/534), Ankara, 2003 (Çoğaltma).
Tokol, Aysen (1995). *Uluslararası Sosyal Politika*, Bursa.
Topluluk Sosyal Şartı (2001). *Sendikal Notlar*, çev. Bülent Piyal, Sayı 11 Ekim 2001.
Townson, Duncan (1994). *Dictionary of Modern History*, Penguin Books, Londra.
Tuna, Orhan (1969). "Türkiye'de Sendikacılık ve Sendikalarımız." *Sosyal Siyaset Konferansları*, Yirminci Kitap. İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul.
Tuna, Orhan (ty.), *Sosyal Siyaset: Giriş, Ders Notları*, İstanbul.

Tuncay, A. Can (1997). "AB Sosyal Politikasına İlişkin Düzenlemelerin Temel Yapıları," *Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri*, Çimento Müstahsilleri Sendikası Yayını, Ankara.
Tunçay, Mete (der) (1976). *Sosyalist Siyasal Düşünüş Tarihi*, Cilt I, Bilgi Yayınevi, Ankara.
Türk-İş (1968). *7nci Genel Kurulu Çalışma Raporları* 15 Nisan 1968, Türk-İş Yayını, Ankara.
Türk-İş (1982). *12. Genel Kurula Sunulan Çalışma Raporu*, 24-28 Mayıs 1982, Türk-İş Yayını, Ankara.
Türk-İş (1999). *18. Genel Kurul Çalışma Raporu*, 1-5 Aralık 1999, Ankara.
Türk-İş (2001). *Avrupa Birliği Türkiye'den Ne İstiyor?* Ankara.
Türk-İş (2003). *19. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu*, 3-7 Aralık 2003, Ankara.
Türk-İş (ty). *Anayasa Tasarısı İşveren İsteklerine Göre Hazırlandı: İşte İspatı*, Ankara.
Türk-İş Dergisi (2005). Sayı 369, Eylül-Ekim 2005.
Ulucan, Devrim (1997). "Maastricht Antlaşmasından Sonra Birliğin Sosyal Politikası ve Geleceği," *Avrupa Birliğinin Sosyal Politikaları ve Türkiye Semineri*, 15-16 Mayıs 1997, Çimento Müstahsilleri İşverenleri Sendikası, Fethiye.
Ulus, 18 Kasım 1946.
Ülker, İrfan Kaya (2003). *Avrupa Birliği El Kitabı*, Seçkin, Ankara.
Ünsal, Engin "Sendikacılığımızın Dönüşüm Sorunu," *Cumhuriyet gazetesi* (13 Mayıs 2004).
Üskül, Zafer (1989). *Siyaset ve Asker: Cumhuriyet Dönemimde Sıkıyönetim Uygulamaları*, AFA Yayınları, İstanbul.
Vaubel, Roland Vaubel (2003). "Europe's faster route to too much regulation," *Financial Times* 14 Kasım 2003.
Vaughan-Whitehead, Daniel C (2003). *EU Enlargement Versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham.
Verheugen, Günter (2004). Kristal-İş Sendikası Genel Başkanlığı'na gönderilen 3 Şubat 2004 tarihli mektup.
Wallace, Helen ve William Wallace (2000). *Policy-Making in the European Union*, 4. baskı, Oxford University Press, Oxford.
Wallerstein, Immanuel (1998). *Liberalizmden Sonra*, çev. Erol Öz, Metis, İstanbul.
Wallerstein, Immanuel (2002). *Utopistik ya da 21. yüzyılın Tarihsel Seçimleri*, çev. Taylan Doğan, Aram Yayıncılık, İstanbul.
Weber, Tina (1997). Amsterdam Treaty brings small advances for employment and social policy, European industrial relations observatory on-line. http://www.eiro.eurofound.eu.int/1997/07/feature/eu9707135f.html (erişim: 15 Aralık 2002).
Weimar Constitution, http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php.
Yeliseyeva, N. V. Yeliseyeva ve A. Z. Manfred (1978). *Yakın Çağlar Tarihi*, çev. Özdemir İnce ve Ergün Tuncalı, Konuk Yayınları, İstanbul.
Zaman, 5 Mart 2005.

İnternet Kaynakları:
http://ec.europa.eu/comm/enlargement/turkey/docs.htm (10 Şubat 2006).
http://ec.europa.eu/comm/enlargement/turkey/docs.htm (10 Şubat 2006).
http://ekutup.dpt.gov.tr/ab (erişim: 6 Nisan 2004).

http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_en.htm (2 Ağustos 2014).
http://news.firedoglake.com/2012/06/18/european-central-bank-becomes-social-policy-executor/ (3 Ağustos 2014).
http://www.bes.org.tr/kesk-psi/genkurkararlari.htm (16 Mayıs 2004).
http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.groups (3 Ağustos 2014).
http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201107/20110718ATT24274/20110718ATT24274EN.pdf (17 Temmuz 2014).
http://www.euturkey.org.tr/abportal (25 Temmuz 2003).
http://www.ikv.org.tr/abmuktesebati.php (20 Ekim 2005).
http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=ceviri&id=50 (25 Ekim 2005).
http://www.turkis.org.tr/icerik/isatrap.doc (11 Şubat 2006).

Dizin

AB

Iı

Ta

Zo

Bu kitap, piyasaya karşı bir koruma aracı olarak sosyal politikanın gelişimini, ona asıl rengini veren Avrupa sosyal geleneğini ve bu geleneğin bir uzantısı olarak Avrupa Birliği sosyal politikasını inceliyor. Bu ana çerçeve içinde Türkiye sosyal politikasının evrimine ve onun AB sosyal politikasıyla uyum sorunlarına eğiliyor. Sosyal politika, geçmişte olduğu gibi günümüzde de temel bir gerilim ve mücadele alanı olmaya devam ediyor. AB sosyal politikası aslında Avrupa sosyal geleneğinin bir uzantısı olarak değerlendirilebilir. Serbest piyasaya karşı bir tepki, savunma ve onu sınırlama/dizginleme aracı da olan sosyal politika, bu özelliği nedeniyle farklı toplumsal ve siyasal güçler arasında ciddi bir gerilim ve mücadele alanıdır ve böyle olmaya da devam edecektir. 1960'ların başından bu yana Avrupa bütünleşmesi içinde yer almaya çalışan Türkiye'de, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi standartları ile ILO sözleşmelerinde ifadesini bulan sosyal politika normlarına, özellikle çalışanların toplu haklarına yönelik direnç de devam ediyor. AB müzakere süreci, sosyal politika ve sendikal haklar açısından bir sihirli değnek değil. Çalışanlar ve onların örgütleri açısından önemli olanaklar barındıran bu sürecin nasıl işleyeceği ve hangi yönde gelişeceği sadece müzakerelere değil aynı zamanda sosyal mücadele sürecine de bağlı. Aziz Çelik, Kocaeli Üniversitesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü Öğretim Üyesi, İstanbul Üniversitesi'nde de ders veriyor. Sosyal politika ve çalışma ilişkileri konusunda çeşitli kitapları vardır.

İnsan ve Toplum Dizisi



Kitap Yayınevi

ISBN 978-605-105-137-6



